

**KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DALAM
PASAL 18 UUD 1945 PASCA AMANDEMEN DITINJAU DARI
POLITIK HUKUM DI INDONESIA**



**Penyusunan Skripsi Jurusan Manajemen, Fakultas Manajemen
Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Oleh:

**ACHMAD
S. 310409001**

PASCASARJANA PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

UNIVERSITAS SEBELAS MARET

SURAKARTA

2010

com user

KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim**Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh*

Puji Syukur Alhamdulillah Atas Berkat Rohmat Allah Yang Maha Kuasa, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penelitian Tesis yang berjudul “Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen Ditinjau Dari Politik Hukum Di Indonesia”.

Tesis ini disusun dan diajukan untuk melengkapi persyaratan guna meraih gelar Magister dalam ilmu hukum konsentrasi kebijakan publik Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Walaupun hasil penelitian Tesis ini bukan karya yang sempurna, namun penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat.

Banyak pihak yang berperan besar dalam memberikan bantuan sampai penelitian Tesis ini selesai, untuk itu penulis mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Much. Syamsulhadi, dr. Sp. KJ, selaku Rektor Universitas Sebelas Maret Surakarta.
2. Bapak Prof. Drs. Suranto, Msc, PhD., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
3. Bapak Moh. Jamin, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
4. Bapak Prof. Setiono, S.H., M.S., selaku Ketua Program Studi Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta dan selaku Pembimbing Pertama yang telah memberikan ijin penelitian dan memberikan bimbingan kepada penulis dalam proses penyelesaian penelitian Tesis
5. Ibu Prof. Dr. Hartiwingsih, SH, M.Hum., selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta dan selaku tim penguji Tesis penulis yang telah memberikan bimbingan dan masukan dalam penyempurnaan Tesis.

6. Bapak Suranto, S.H.,M.H, selaku Pembimbing Kedua yang telah banyak meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan kepada penulis dalam proses penyusunan dan penyelesaian penelitian Tesis.
7. Prof. Dr. Jamal Wiwoho, S.H., M.Hum selaku Ketua Tim Penguji Tesis yang telah meluangkan waktu dan memberikan masukan dalam penyempurnaan Tesis penulis.
8. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan pencerahan ilmu kepada penulis selama menempuh kuliah di kampus Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
9. Seluruh staf Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan bantuan kepada penulis selama menempuh kuliah di kampus Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
10. Semua teman-teman Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan saran yang dapat memberikan manfaat bagi penyusunan tesis ini.
11. Keluarga besar kelas A Konsentrasi kebijakan Publik (mbak vina perez, Persahabatan kita tidak akan pernah berakhir.
12. Mbak Lely, mbak Nuri, mas Rino, mbak Dyah, mas Taufik "Yuris Yasaya" , berkat panjenengan, proses tesis ini menjadi lebih mudah dan terimakasih atas kesabaran serta bantuannya.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih banyak kekurangan, oleh karena itu kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan. Semoga Tesis ini bermanfaat.

Wassalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh

Surakarta, ... Agustus 2010

Achmad
S310409001

ABSTRAK

ACHMAD, S. 310409001, KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DALAM PASAL 18 UUD 1945 PASCA AMANDEMEN DITINJAU DARI POLITIK HUKUM DI INDONESIA, Tesis : Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum dan Kebijakan Publik Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk Menjelaskan alasan disusunnya kebijakan Otonomi Daerah Dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen dalam bentuk Otonomi Seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus ditinjau dari politik hukum di Indonesia.

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang bersifat deskriptif dengan menggunakan jenis data sekunder yang meliputi bahan hukum Primer, Bahan hukum sekunder dan Bahan hukum tersier. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Teknik analisis data yang digunakan adalah menggunakan logika deduksi dan analisis sejarah hukum.

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa alasan yang melatar belakangi adanya kebijakan Otonomi Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen dalam bentuk Otonomi seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus di tinjau dari politik hukum disebabkan karena ; Pertama, Kebijakan otonomi daerah pada waktu yang lalu lebih cenderung sentralistis dan tidak demokratis, hal ini ditandai dengan : a) adanya penyeragaman kedudukan daerah (status daerah Istimewa nyaris dihilangkan), b) Pemilihan dan pengangkatan kepala daerah ditentukan oleh pusat, c) Kepala Daerah hanya bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat, d) Adanya pengawasan yang sangat ketat yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, e) Pemerintah Pusat sangat mendominasi dalam pengelolaan Potensi ekonomi di Daerah sehingga menimbulkan kesenjangan dan konflik antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua, Dipengaruhi keadaan pada waktu sekarang dan waktu yang akan datang, yang antara lain menghendaki; a) Untuk mewujudkan demokrasi secara menyeluruh di setiap daerah dalam rangka memperkuat demokrasi nasional di Indonesia, b) Untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di daerah demi memperkuat Integrasi bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, c) untuk menciptakan keadilan politik, ekonomi, sosial dan budaya pada setiap daerah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, d) untuk menjaga kebhinneka tunggal Ika-an bangsa Indonesia yang terdiri dari beranekaragam budaya, suku, adat istiadat dan agama sebagai khasanah kekayaan bangsa Indonesia.

Penulis menyarankan kepada Pemerintah perlu dibentuk Undang-Undang Payung yang mengatur secara komprehensif terkait dengan desain otonomi seluas-luasnya, rumusan otonomi Istimewa dan Otonomi Khusus agar perkembangan otonomi daerah dapat ditata lebih baik di masa yang akan datang.

ABSTRACT

ACHMAD, S. 310409001, REGIONAL AUTONOMY POLICY IN POST ARTICLE 18 UUD 1945 AMENDMENT VIEWED FROM THE POLITICS OF LAW IN INDONESIA, Thesis: Graduate Studies Program Legal Studies Legal Concentration and Public Policy March Eleven University of Surakarta.

This study aims to explain why the formulation of regional autonomy in Article 18 UUD 1945 Post-Amendment in the form of autonomy, and the Special Autonomy special autonomy law in terms of politics in Indonesia. This research is a normative and descriptive by using secondary data types, including primary legal materials, legal materials of secondary and tertiary legal materials. The approach used is the approach of the law (statute approach), and historical approaches (historical approach). The data analysis technique used is to use deductive logic and analysis of legal history.

Research results revealed that the reason the background of the policy of regional autonomy in Article 18 UUD 1945 Post-Amendment in the broadest form of autonomy, and the Special Autonomy special autonomy in the review of the law due to political; First, the policy of regional autonomy in the past more tend to be centralized and undemocratic, it is characterized by: a) the position of regional uniformity (Special area status was almost eliminated), b) selection and appointment of regional heads is determined by the center, c) Regional Head responsible only to the central government, d) The supervision very tightly by the central government, e) The Central Government is very dominant in the management of economic potential in the area, causing gaps and conflicts between central government and local government. Second, Influenced by the circumstances of the present and future, which among other things requires: a) To realize democracy throughout the whole of each region in order to strengthen national democracy in Indonesia, b) To resolve conflicts in the region by strengthening national integration in framework of the Unitary Republic of Indonesia, c) to create political justice, economic, social and cultural in every region in realizing the people's welfare, d) to maintain a single *kebhinneka Ika* Indonesia's nation of diverse cultures, tribes, customs and religion as rich repertoire of the Indonesian nation.

The author recommends to the Government to be formed umbrella Act which regulates comprehensively related to the design of autonomy, and the formulation of the Special Autonomy special autonomy for the development of local autonomy can be laid out better in the future.



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.

**KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DALAM PASAL 18
UUD 1945 PASCA AMANDEMEN DITINJAU DARI
POLITIK HUKUM DI INDONESIA**

TESIS

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai
Derajat Magister Program Studi Ilmu Hukum**

Minat Utama : Hukum & Kebijakan Publik



OLEH :

Achmad

NIM : S310409001

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA**

2010

commit to user

**KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DALAM PASAL 18
 UUD 1945 PASCA AMANDEMEN DITINJAU DARI
 POLITIK HUKUM DI INDONESIA**

DISUSUN OLEH :

Achmad

NIM : S. 310409001

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing :

Dewan Pembimbing

Jabatan

Nama

Tanda tangan

Tanggal

- | | | | | |
|----|---------------|---|-------|-------|
| 1. | Pembimbing I | <u>Prof. Dr. H. Setiono, SH., M.S.</u>
NIP. 194405651969021001 | | |
| 2. | Pembimbing II | <u>Suranto, S.H., M.H.</u>
NIP. 195608121986011001 | | |

Mengetahui :

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. H. Setiono, S.H., MS.
NIP. 194405651969021001

commit to user

**KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DALAM PASAL 18
 UUD 1945 PASCA AMANDEMEN DITINJAU DARI
 POLITIK HUKUM DI INDONESIA**

DISUSUN OLEH :

Achmad

NIM : S310409001

Telah disetujui oleh Tim Penguji :

Jabatan	Nama	Tanda tangan	Tanggal
Ketua	<u>Prof. Dr. Jamal Wiwoho, S.H., M.Hum.</u> NIP. 196111081987021001
Sekretaris	<u>Prof. Dr. Hartiwiningsih, S.H., M.Hum.</u> NIP. 195702031985032001
Anggota	1. <u>Prof. Dr. H. Setiono, S.H., MS.</u> NIP. 194405051969021001
	2. <u>Suranto, S.H., M.H.</u> NIP. 195608121986011001

Mengetahui,

Ketua Program Studi Ilmu Hukum	<u>Prof. Dr. H. Setiono, S.H., MS.</u> NIP. 194405051969021001
-----------------------------------	---	-------	-------

Direktur Program Pasca Sarjana	<u>Prof. Drs. Suranto, MSc., Ph.D.</u> NIP. 195708201985031004
-----------------------------------	---	-------	-------

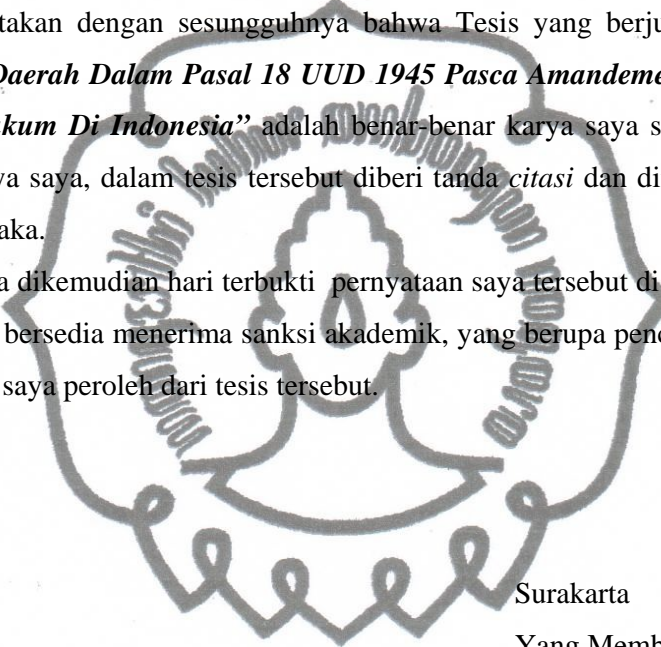
commit to user

PERNYATAAN

Nama : Achmad
NIM : S.310409001

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Tesis yang berjudul "*Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen Ditinjau Dari Politik Hukum Di Indonesia*" adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan karya saya, dalam tesis tersebut diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tersebut di atas tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, yang berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis tersebut.



Surakarta

Yang Membuat Pernyataan,

Achmad

MOTTO

Barang siapa yang mencari ilmu dengan niat supaya pandai debat dengan ulama atau supaya di jagokan manusia atau supaya orang-orang menghadap padanya, maka Allah memasukkannya kedalam neraka

Ilmu itu hidupnya Islam dan tiangnya iman, barang siapa yang mengajarkan ilmu maka Allah menyempurnakan pahala baginya, dan barang siapa yang belajar ilmu kemudian mengamalkan ilmunya maka Allah mengajarkan padanya ilmu yang belum diketahuinya

Tiada kehidupan selain adanya kepentingan dan tidak ada kepentingan yang abadi kecuali untuk mengharap Ridho Allah Illahi Robbi



PERSEMBAHAN

Kedua orang tuaku tercinta Ngadiyo Hadi Suwarno-Sinah, yang telah memberikan kepercayaan dan kebebasan kepada anaknya untuk menentukan keyakinan jalan hidup

Kakakku Jamal, SIP dan Istrinya mbak Ida serta sikecil Majreeha, yang telah memberi warna dalam hidupku

Adikku Fajar Arrohman yang baru berjuang menyelesaikan Skripsi ditengah kesibukannya menjadi guru

Almamaterku tercinta Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

commit to user

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh

Puji Syukur Alhamdulillah Atas Berkah Rohmat Allah Yang Maha Kuasa, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penelitian Tesis yang berjudul “Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen Ditinjau Dari Politik Hukum Di Indonesia”.

Tesis ini disusun dan diajukan untuk melengkapi persyaratan guna meraih gelar Magister dalam ilmu hukum konsentrasi kebijakan publik Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Walaupun hasil penelitian Tesis ini bukan karya yang sempurna, namun penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat.

Banyak pihak yang berperan besar dalam memberikan bantuan sampai penelitian Tesis ini selesai, untuk itu penulis mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Much. Syamsulhadi, dr. Sp. KJ, selaku Rektor Universitas Sebelas Maret Surakarta.
2. Bapak Prof. Drs. Suranto, Msc, PhD., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
3. Bapak Moh. Jamin, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
4. Bapak Prof. Setiono, S.H., M.S., selaku Ketua Program Studi Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta dan selaku Pembimbing Pertama yang telah memberikan ijin penelitian dan memberikan bimbingan, nasehat dan motivasi kepada penulis dalam proses penyelesaian penelitian.
5. Ibu Prof. Dr. Hartiwingsih, SH, M.Hum., selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan motivasi, masukan dalam penelitian.
6. Bapak Suranto, S.H.,M.H, selaku Pembimbing Kedua yang telah banyak meluangkan waktu untuk diskusi bersama, memberikan bimbingan dan

commit to user

memberikan kebebasan berfikir kepada penulis dalam proses penyusunan dan penyelesaian penelitian Tesis.

7. Bapak Prof. Dr. Jamal Wiwoho, S.H., M.Hum selaku Ketua Tim Penguji Tesis yang telah meluangkan waktu dan memberikan masukan dalam penyempurnaan Penelitian Tesis.
8. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan pencerahan ilmu kepada penulis selama menempuh kuliah di kampus Pascasarjana.
9. Seluruh staf Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum yang telah memberikan bantuan kepada penulis selama menempuh kuliah di kampus Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
10. Mas Jamal, kakak dan sekaligus rekan diskusi penulis yang setiap saat memberikan pencerahan pemikiran dalam menjaga dinamisasi intelektual.
11. Buat kawan-kawan pejuang di Pusat Kajian Cinta Tanah Air (PUSAKA CITA) semoga tetap berjuang dan berkarya untuk kejayaan Indonesia.
12. Bapak Bhudhi Kuswanto, S.H., Bapak Anies Prijo Ansharie, S.H. Bapak Muhammad Saifuddin, SH, dan Ali Fahrudin, S.H. Advokat di KASyAF LAW FIRM, yang telah mengenalkan penulis dalam praktik dunia hukum dan rutinitas diskusi hukum yang dapat mengasah kemampuan penulis.
13. Semua teman-teman Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta Konsentrasi Hukum dan Kebijakan Publik angkatan tahun 2009 yang telah menimba ilmu bersama dalam suasana persahabatan.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih banyak kekurangan, oleh karena itu kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan. Semoga Tesis ini bermanfaat.

Wassalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh

Surakarta, ... Agustus 2010

Achmad
S310409001

commit to user

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
BAB II LANDASAN TEORI	8
A. Landasan Teori	8
1. Tinjauan Umum tentang Kebijakan Publik	8
2. Pembentukan Hukum dan Formulasi Kebijakan Publik ...	14
3. Tinjauan Umum tentang Politik Hukum	17
a. Pengertian Tentang Politik Hukum	17
b. Ruang Lingkup Kajian Politik Hukum	21
c. Letak Rumusan Politik Hukum	22
4. Tinjauan Tentang Demokrasi	26
a. Pengertian Demokrasi	26
b. Pembagian Konsep Demokrasi	28
c. Unsur-Unsur dan Syarat Demokrasi	30

commit to user

d. Perkembangan Demokrasi Di Indonesia	32
5. Tinjauan tentang Desentralisasi dan otonomi Daerah	35
a. Pengertian Desentralisasi	35
b. Derajat Desentralisasi	38
c. Otonomi Daerah	39
d. Hubungan Demokrasi, Desentralisasi dan Otonomi Daerah.....	43
B. Penelitian yang Relevan	46
C. Kerangka Pemikiran	48
BAB III METODE PENELITIAN	50
A. Jenis Penelitian	50
B. Lokasi Penelitian	52
C. Jenis dan Sumber Data	52
D. Teknik Pengumpulan Data	54
E. Teknik Analisis Data	54
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	56
A. Hasil Penelitian	56
B. Pembahasan	73
BAB V PENUTUP	138
A. Kesimpulan	138
B. Implikasi	139
C. Saran	139
Daftar Pustaka	140

ABSTRAK

ACHMAD, S. 310409001, KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DALAM PASAL 18 UUD 1945 PASCA AMANDEMEN DITINJAU DARI POLITIK HUKUM DI INDONESIA, Tesis : Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum dan Kebijakan Publik Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk Menjelaskan alasan disusunnya kebijakan Otonomi Daerah Dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen dalam bentuk Otonomi Seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus ditinjau dari politik hukum di Indonesia.

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang bersifat deskriptif dengan menggunakan jenis data sekunder yang meliputi bahan hukum Primer, Bahan hukum sekunder dan Bahan hukum tersier. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Teknik analisis data yang digunakan adalah menggunakan logika deduksi dan analisis sejarah hukum.

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa alasan yang melatar belakangi adanya kebijakan Otonomi Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen dalam bentuk Otonomi seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus di tinjau dari politik hukum disebabkan karena ; Pertama, Kebijakan otonomi daerah pada waktu yang lalu lebih cenderung sentralistis dan tidak demokratis, hal ini ditandai dengan : a) adanya penyeragaman kedudukan daerah (status daerah Istimewa nyaris dihilangkan), b) Pemilihan dan pengangkatan kepala daerah ditentukan oleh pusat, c) Kepala Daerah hanya bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat, d) Adanya pengawasan yang sangat ketat yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, e) Pemerintah Pusat sangat mendominasi dalam pengelolaan Potensi ekonomi di Daerah sehingga menimbulkan kesenjangan dan konflik antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua, Dipengaruhi keadaan pada waktu sekarang dan waktu yang akan datang, yang antara lain menghendaki; a) Untuk mewujudkan demokrasi secara menyeluruh di setiap daerah dalam rangka memperkuat demokrasi nasional di Indonesia, b) Untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di daerah demi memperkuat Integrasi bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, c) untuk menciptakan keadilan politik, ekonomi, sosial dan budaya pada setiap daerah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, d) untuk menjaga kebhinneka tunggal Ika-an bangsa Indonesia yang terdiri dari beranekaragam budaya, suku, adat istiadat dan agama sebagai khasanah kekayaan bangsa Indonesia.

Penulis menyarankan kepada Pemerintah perlu dibentuk Undang-Undang Payung yang mengatur secara komprehensif terkait dengan desain otonomi seluas-luasnya, rumusan otonomi Istimewa dan Otonomi Khusus agar perkembangan otonomi daerah dapat ditata lebih baik di masa yang akan datang.

commit to user

ABSTRACT

ACHMAD, S. 310409001, Regional Autonomy Policy in Article 18 of Post Amendment UUD 1945 in The View of Political Law in Indonesia, Thesis : Law and Public Policy Postgraduate Program, Sebelas Maret University.

This research is aimed at explaining the reason for the coming into being of regional autonomy policy in article 18 of post-amendment UUD 1945 (Indonesian Constitution) in the form of broadest autonomy, special autonomy, and characterized autonomy in the view of political law in Indonesia.

This is a normative and descriptive research using secondary data including primary law materials, secondary law materials, dan tertiary law materials. Its approaches are statute approach and historical one. It uses deduction logic and the history of law analysis to analyze the data.

The result of the research has stated out that the reasons for the regional autonomy policy in article 18 of post-amendment UUD 1945 in the form of broadest autonomy, special autonomy, and characterized regional autonomy in the view of political law in Indonesia are as follows. First, the latter regional autonomy policy tended to be centralistic and undemocratic showed by : a) the one status of region (the characterized status is next to be abandoned), b) the regency mayor is elected by the central government, c) the regency mayor is only responsible to the central government, d) closed monitoring from the central government to the region, e) the central government dominantly decided the natural resources usage that drives a discrepancy among the region causing a vertical conflict between the central and the region. Second, it is determined by the present circumstance and the future one that are very badly in need of : a) the realization of democracy through the region comprehensively in order to strengthen the national democracy in Indonesia, b) resolving the regional based conflict for the sake of strengthening the unity of Indonesia, c) creating the justice in culture, economy, sosial, and politic through each region to present the prosperity of people, d) to look after the unity in diversity of Indonesia covered with various cultures, customs, ethnics, and religions.

The researcher suggest to the central government the important need of legalizing an umbrella constitution to regulate the design of broadest autonomy, special autonomy, and characterized regional autonomy comprehensively in order to arrange better development of regional autonomy.

Keywords : regional autonomy policy, political law, democracy



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak awal kemerdekaan, politik hukum otonomi daerah senantiasa digariskan melalui proses eksperimen yang seperti tak pernah selesai. Ia selalu berubah dan diubah sesuai dengan perubahan konfigurasi politik. Perubahan itu menyangkut berbagai aspek dalam sistem otonomi, seperti aspek formal, materiil, nyata, seluas-luasnya, hubungan kekuasaan, cara pemilihan dan lain sebagainya.¹ Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Demikian pula selanjutnya, dalam pergantian UUD seperti khususnya dalam rumusan Pasal 131 UUDS RI 1950 otonomi tetap tercantum.² Pada era reformasi³ tahun 1998 pemikiran mengenai otonomi daerah seluas-luasnya juga menjadi salah satu masalah penting dalam agenda pokok gerakan reformasi tahun 1998.⁴

¹ Sulagi Hartanto, "Sejarah Perkembangan Politik Hukum Otonomi Daerah", dalam DAHA, Edisi Empat puluh satu, Agustus 2008, hal. 21

² UUDS RI tahun 1950, Pasal 131: (1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. (2) Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. (3) Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya. Pasal ini memuat dekonsentrasi dasar desentralisasi dalam urusan negara. Pada dasarnya otonomi daerah harus diberikan seluas-luasnya (pasal 2) lihat dalam Supomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia : Dengan Sekedar Catatan Keterangan Dibahas Tiap-Tiap Pasal*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1974, hal. 109

³ Reformasi adalah perubahan untuk memperbaiki masalah sosial, politik, atau agama yang terjadi dalam suatu masyarakat atau negara, B.N. Marbun, Kamus Politik, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal. 468, Sudarsono menambahkan Reformasi sebagai suatu perubahan radikal untuk perbaikan tanpa kekerasan dalam suatu masyarakat atau negara meliputi sosial, politik dan sebagainya lihat di Sudarsono, *Kamus hukum*, cetakan ketiga, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hal. 399

⁴ Era reformasi dimulai sejak Presiden Soeharto meletakkan jabatannya sebagai presiden di hadapan ketua dan beberapa anggota dari Mahkamah Agung. Pada tanggal 21 Mei 1998, bertempat di Istana Negara. Beberapa agenda reformasi yang disuarakan para mahasiswa antara

Dalam rentang sejarah yang ada sampai reformasi tahun 1998, Pemerintah Indonesia telah menerbitkan kebijakan otonomi daerah melalui beberapa undang-undang yaitu UU No. 1 tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, Pen Pres No. 6 Tahun 1959, UU No. 18 Tahun 1965, kemudian pernah Tap. MPRS No. XXI tahun 1966 mengamanatkan otonomi yang seluas-luasnya di mana asas dekonsentrasi hanya sebagai dekomplemen, namun tidak pernah diatur lanjut melalui UU organik untuk pelaksanaannya, kemudian lagi setelah terbit Tap. MPR hasil Pemilu 1971 menganut otonomi yang nyata dan bertanggungjawab yakni Tap MPR No. IV tahun 1973 tentang GBHN akhirnya keluarlah UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Pemikiran mengenai otonomi dan desentralisasi pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, selalu menarik untuk di kaji. Konsensus yang dicapai oleh para *the founding fathers*, sangat bijaksana yaitu membangun persatuan dan kesatuan bangsa dengan bingkai negara kesatuan melalui asas desentralisasi dan otonomi daerah sebagai elemen perekatnya. Hal ini dapat dimaklumi mengingat kondisi geografis Indonesia yang begitu luas dengan segala kemajemukannya menyebabkan tuntutan kebutuhan untuk mengakomodasinya dalam penerapan desentralisasi dan Otonomi Daerah merupakan tuntutan yang mutlak.⁵ B.C. Smith menjelaskan, tentang kebutuhan desentralisasi merupakan hal yang universal, *“the need for some form of decentralization appears to be universal. Even the smallest states have some kind of local government with some degree of autonomy.”*⁶

lain sebagai berikut : (1) Adili Soeharto dan kroni-kroninya (2) Amandemen UUD 1945 (3) Penghapusan Dwi Fungsi ABRI (4) Otonomi daerah yang seluas-luasnya (5) Supremasi hukum (6) Pemerintahan yang bersih dari KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme) lihat di <http://sejarahreformasiindonesia.blogspot.com/2009/10/perkembangan-politik-dan-ekonomi.html>

⁵ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hal. 63, baca pula Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hal. 3, Otonomi daerah diadakan bukan sekedar jaminan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum.

⁶ Brian C Smith, *Decentralization (The Territorial Dimension of The State)*, George Allen & Unwin Ltd 40 Museum Street, London WC1A 1LU UK, 1985, hal. 2

Otonomi daerah merupakan salah satu bentuk nyata dari praktik demokrasi di Indonesia. Dalam tataran masyarakat, demokrasi berbicara tentang kebebasan individu dan kelompok di dalam masyarakat; sedangkan dalam tataran hubungan pusat-daerah, demokrasi menuntut adanya kebebasan daerah untuk mengatur dirinya sendiri (otonomi daerah). Dalam tataran masyarakat, kebebasan individu dan kelompok perlu ada agar kemajuan individu bisa dicapai di samping sebagai cara antisipasi terhadap kemungkinan pelanggaran hak-hak dan kepentingan masyarakat oleh negara.⁷

Ketika terjadi krisis multidimensi di penghujung tahun 1998, banyak kalangan mulai mempertanyakan dan memperdebatkan negara kesatuan yang sentralistik di bawah kendali pemerintahan Soeharto. Pasca jatuhnya pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto pada tahun 1998, muncul fenomena memprihatinkan berupa berkembang dan menguatnya eskalasi konflik-konflik lokal diberbagai wilayah di Indonesia, baik itu berbasiskan suku, agama, sosial, ekonomi maupun budaya. Transisi menuju demokrasi yang sedang terjadi di Indonesia di satu sisi memang telah memberikan kebebasan yang lebih luas kepada rakyat Indonesia, namun disisi lain, justru terkuak pula kerapuhan proses *Nation-building* Indonesia.

Pola Sentralistis yang dilaksanakan oleh pemerintah Orde Baru, mulai kehilangan legitimasinya. Di dalam pelaksanaan pola pemerintahan sentralistis ini, di semua bidang kehidupan berbangsa dan bernegara diatur secara sentral dari pusat pemerintah yakni di Jakarta. Daerah hanya bersifat pasif, kemajuan daerah sangat tergantung dari kebijakan pemerintah pusat. Pelaksanaan politik sentralisasi yang sangat menyolok terlihat pada bidang ekonomi. Ini terlihat dari sebagian besar kekayaan dari daerah-daerah diangkut ke pusat.⁸ Hal ini menimbulkan ketidakpuasan rakyat di daerah terhadap pemerintah pusat.

⁷ Maswadi Rauf, Pemerintah Daerah dan Konflik Horizontal dalam Syamsuddin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah)*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hal. 159

⁸http://sejarahreformasiindonesia.blogspot.com/2009/10/berakhirnya-pemerintahan-orde-baru_19.html

Era reformasi tahun 1998 membawa arah baru politik hukum nasional tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia. Hal ini diawali dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR RI No XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian untuk merumuskan arah kebijakan pembangunan nasional ditetapkan melalui Tap MPR RI No. IV Tahun 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Terbentuknya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, dan UU No 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh merupakan perubahan awal untuk menuju perubahan komprehensif terhadap desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.

Walaupun sudah dirumuskan berbagai kebijakan otonomi daerah, namun belum dapat memberikan jaminan kepastian secara konstitusional terhadap desain otonomi daerah di masa yang akan datang. Rumusan singkat Pasal 18 UUD 1945 (teks lama) tentang Pemerintahan Daerah, dalam penerapannya sering ditafsirkan berbeda sesuai dengan kehendak penafsiran subyektif rezim yang berkuasa. Hal ini dapat dilihat perjalanan pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ada perubahan/pergeseran fluktuatif negara kesatuan dengan desentralisasi terjadi sebagaimana diatur dalam UU organik mengenai pemerintahan di daerah sejak UU organik pertama UU No. 1 tahun 1945 hingga UU organik terakhir UU No. 32 tahun 2004, yang menurut Pasal 18 UUD dan penjelasannya mengindikasikan menghendaki aktualisasi negara kesatuan dengan desentralisasi proporsional, prakteknya malah desentralistik (1945-1974) kesentralistik kemudian ke federalistik (1999-kini).⁹

Dampak krisis ekonomi tahun 1997/1998 dan turunya rezim orde baru menimbulkan ketidakstabilan sistem pemerintahan yang mengakibatkan krisis

⁹ Astim Riyanto, "Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 UUD 1945" dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-36 No. 1 Januari-Maret 2006, hal. 5

kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. Akumulasi kekacauan/ krisis multidimensi disektor politik, ekonomi, hukum dan pemerintahan dalam perjalanannya akhirnya membawa tuntutan rakyat untuk melakukan pengkajian kembali terhadap konstitusi UUD 1945. Langkah melakukan perubahan konstitusi UUD 1945, merupakan hal yang sangat mendesak untuk memperbaiki sistem pemerintahan dan demokrasi di Indonesia. Banyak kalangan menilai bahwa konstitusi UUD 1945 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kondisi sosial, ekonomi, politik dan budaya di Indonesia.

Dalam teori konstitusi menurut KC Wheare Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang bekerja pada waktu pembentukannya.¹⁰ Artinya apabila rakyat menilai bahwa konstitusi UUD 1945 yang ada tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini maka dapat dilakukan perubahan sesuai dengan mekanisme perubahan konstitusi yang ada. Akhirnya pada periode pemerintahan tahun 1999-2002 dilakukan amandemen UUD 1945 yang mengakibatkan terjadi perubahan secara signifikan terkait dengan sistem pemerintahan Indonesia, salah satunya adalah konseptualisasi tentang pemerintah Daerah yang diatur dalam Pasal 18, 18A, 18B. Kebijakan ini merupakan langkah positif untuk mewujudkan praktik otonomi dan desentralisasi yang lebih kuat di Indonesia.

Secara struktur, Pasal 18 pasca amandemen sama sekali diganti baru. Yang semula hanya satu pasal menjadi tiga pasal (Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B). Secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintah daerah yang baru pula.¹¹ Hal ini akan membawa arah baru kebijakan politik hukum nasional tentang pemerintahan daerah di Indonesia di masa yang akan datang.

Pasal 18 ayat (5) Amandemen UUD 1945 merumuskan Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan

¹⁰ K.C. Wheare, diterjemahkan oleh Muhammad Hardani, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2005, hal. 107

¹¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar*, *Op Cit*, hal. 7

yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Kemudian Pasal 18B merumuskan Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Konseptualisasi otonomi daerah dalam Pasal 18, 18A dan 18 B secara eksplisit menghendaki kebijakan otonomi daerah dalam bentuk otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah istimewa dan otonomi khusus dengan tetap menghormati kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup dan berkembang di masyarakat. Pada saat sekarang ini Indonesia memiliki satu daerah Istimewa yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta, dan 3 daerah khusus yaitu Daerah khusus Ibukota Jakarta, Aceh dan Papua. Pada awalnya aceh ditetapkan dalam status daerah Istimewa namun dalam perkembangannya diberikan otonomi khusus.

Formulasi kebijakan otonomi daerah pada era transisi demokrasi dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah istimewa, dan otonomi khusus menjadi kajian menarik sebagai cerminan evaluasi otonomi daerah pada masa lalu (saat rezim Orde baru Pemerintahan Soeharto berkuasa) dan untuk perkembangan otonomi daerah pada masa sekarang dan pada masa yang akan datang (saat era reformasi tahun 1998). Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang tertuang dalam bentuk penulisan hukum dengan judul “ **Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen Ditinjau Dari Politik Hukum Di Indonesia**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada pendahuluan tersebut diatas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

Mengapa Kebijakan Otonomi Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen menerapkan Politik Hukum dengan Otonomi Seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

Menjelaskan alasan disusunnya kebijakan Otonomi Daerah Dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen dengan menerapkan Politik Hukum melalui Otonomi Seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus dalam perspektif kajian politik hukum di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Nilai sebuah penelitian dapat diukur dari besarnya manfaat yang dapat diambil dari adanya penelitian tersebut. Manfaat yang peneliti harapkan dari penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Teoritis
 - a) Hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat pada pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Hukum, khususnya Hukum Pemerintahan Daerah, Hukum Tata Negara serta Hukum Administrasi Negara;
 - b) Untuk mendalami teori selama menjalani kuliah strata dua di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta serta untuk memberikan landasan penelitian lebih lanjut ke depannya.
 - c) Hasil penelitian ini, dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.
2. Manfaat Praktis
 - a) Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan kemampuan peneliti dalam bidang ilmu hukum sebagai bekal untuk memasuki dunia kenyataan hukum di masyarakat yang lebih kompleks nantinya.
 - b) Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti.



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Kerangka Teori

1. Tinjauan Umum tentang Kebijakan Publik
 - a. Definisi kebijakan publik

Ada beberapa macam definisi kebijakan publik, menurut Carl J. Frederick kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan keputusan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu¹⁴

Thomas R. Dye¹⁵ menjelaskan, bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selanjutnya Dye mengatakan, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya dan kebijakan tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara, karena akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” pemerintah.

Sesungguhnya perumusan dari Thomas R. Dye berangkat dari teori elit yang dikembangkan Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler yang berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan preferensi nilai-nilai dari para elit yang berkuasa. Seringkali dikatakan bahwa kebijakan publik merefleksikan tuntutan-tuntutan dari “rakyat”, namun apa yang dikatakan itu adalah mitos, bukan merupakan realitas kehidupan masyarakat demokrasi. Menurut Dye, teori elit mengatakan

¹⁴ Muchsin dan Fadilah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Perekonomian di Indonesia*, Avveroes Press, Malang, 2002, hal. 23

¹⁵ Hanif Nurcholish, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005, hal. 159

bahwa "rakyat" mempunyai perilaku apatis, dan tidak memiliki informasi yang baik tentang kebijakan publik.¹⁶

Kritik lebih lugas terhadap teori elit dikemukakan James Anderson, Charles Lindblom, James P. Lester dan Joseph Steward, Jr. dalam pembahasan tentang pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan yang terbagi dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk dalam pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi; kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu.¹⁷

James Anderson¹⁸ memberikan pengertian atas definisi kebijakan public, dalam bukunya *Public Policy Making*, sebagai berikut : "serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan." Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan dari pada apa yang diusulkan atau dimaksud. Dan hal inilah yang membedakan kebijakan dari suatu keputusan yang merupakan pilihan diantara beberapa alternatif yang ada.

b. Pendekatan dalam Analisis kebijakan Publik

William Dunn¹⁹ menyatakan Analisis kebijakan dilakukan untuk menilai secara kritis dan mengkonsumsikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan

¹⁶ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori & Proses*, Media Ressindo, Yogyakarta, 2007, hal. 42

¹⁷ Ibid, hal. 123. Budi Winarno menegaskan bahwa tinjauan yudisial merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh cabang-cabang eksekutif maupun legislatif sesuai dengan konstitusi ataukah tidak. Bila keputusan-keputusan tersebut melawan atau bertentangan dengan konstitusi negara, maka badan yudikatif ini berhak membatalkan atau menyatakan tidak sah terhadap peraturan atau undang-undang yang telah ditetapkan. Hal ini sebenarnya juga terjadi di Indonesia dan dalam beberapa tahun belakangan ini, seiring proses reformasi yang tengah berjalan peran lembaga yudikatif semakin meningkat.

¹⁸ Baca Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Cv. Alfabeta, Bandung, 2008, hal. 7-8

¹⁹ William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah mada University Press, Yogyakarta, 1998, hal. 23

kebijakan. Dalam melakukan analisis kebijakan Dunn membagi lima tahap analisis yaitu, (1) Perumusan masalah (2) Peramalan (3) Rekomendasi (4) Pemantauan (5) Penilaian. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap ditengah, dalam lingkup aktivitas yang tidak linier.

Ada beberapa pendekatan teoritis yang dapat digunakan untuk menganalisa masalah kebijakan publik antara lain teori sistem (*systems theory*), teori kelompok (*group theory*), teori elite (*elite theory*), teori proses fungsional (*functional process theory*), dan teori kelembagaan (*institutionalism*). Secara lebih jelas akan diuraikan sebagai berikut²⁰ :

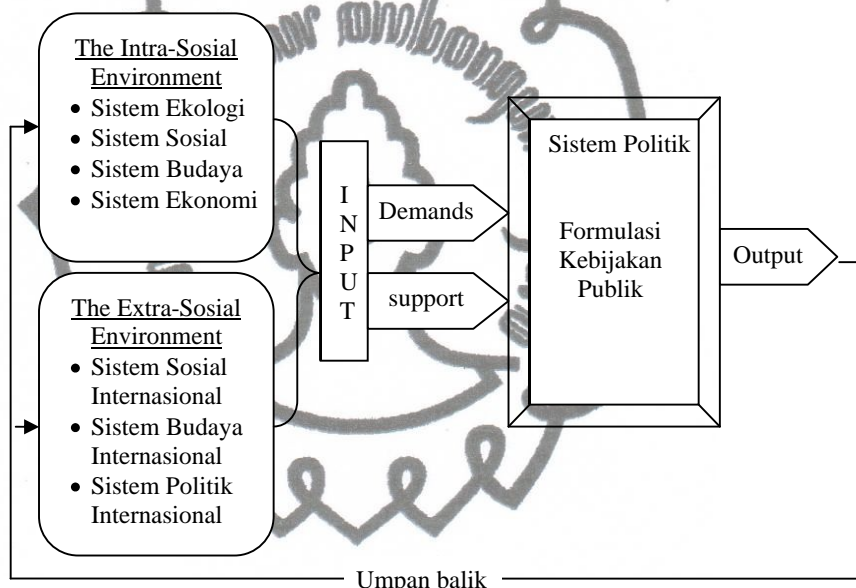
1) Teori Sistem

Kebijakan publik dapat dipandang sebagai reaksi sistem politik untuk kebutuhan yang timbul dari lingkungan sekitarnya. Teori Sistem politik, menurut David Easton, terdiri dari kegiatan dan lembaga yang dapat diidentifikasi dan saling berhubungan dalam masyarakat yang dapat membuat keputusan berdasarkan wewenang (atau penempatan nilai) yang mengikat di masyarakat. Masukan (*input*) sistem politik berasal dari lingkungannya yang terbuka berupa permintaan (*demands*) dan dukungan (*suport*). Lingkungan (*environment*) terdiri dari semua kondisi dan kejadian luar sampai pada batas sistem politik. Permintaan (*demands*) adalah klaim yang dibuat seseorang dan kelompok dalam sistem politik untuk bertindak supaya dapat memenuhi keinginannya.

Dukungan (*support*) diberikan ketika suatu kelompok dan masing-msaing orang mematuhi hasil pemilihan umum, membayar pajak, mematuhi hukum, dan selain itu menerima keputusan serta tindakan sistem politik yang berkuasa yang dibuat sebagai reaksi dari permintaan. Penempatan nilai kewenangan ini merupakan

²⁰ Leo Agustino, *Op Cit*, 19-27

kebijakan publik. Konsep umpan balik (*feedback*) menunjukkan bahwa kebijakan publik (atau *output*) sesudah itu dapat merubah lingkungan (*environment*) dan permintaan (*demands*) yang muncul didalamnya seperti karakteristik sistem politik itu sendiri. *Output* kebijakan dapat menghasilkan permintaan (*demands*) baru, yang dapat memberikan *output* kebijakan selanjutnya, dan seterusnya secara kontinyu, sehingga kebijakan publik tidak pernah berakhir. Lebih jelasnya dapat dilihat dalam skema dibawah :



Skema Teori Sistem Kebijakan

2) teori kelompok (*group theory*)

Teori kelompok mempunyai anggapan bahwa interaksi dan perjuangan diantara kelompok merupakan kenyataan dari kehidupan politik. Kelompok adalah sekumpulan individu yang berdasarkan kepentingan atau sikap yang membuat klaim pada kelompok lain di masyarakat. Kelompok ini dapat menjadi kelompok yang mempunyai kepentingan politik “apabila membuat klaim kepada lembaga pemerintah. Pada konteks ini individu menjadi sangat penting artinya dalam politik hanya bila dia terlibat

commit to user

atau mewakili kelompok. Melalui kelompok inilah seorang individu berusaha menyelamatkan keinginan politiknya atau kelompoknya.²¹

3) teori elite (*elite theory*)

Dari sudut pandang teori elite, kebijakan publik dapat dianggap sebagai nilai dan pilihan elite pemerintah semata. Penjelasan pokok dari teori elite adalah bahwa kebijakan publik tidak ditentukan oleh “massa” melalui permintaan dan tindakan mereka tetapi kebijakan publik diputuskan oleh suatu elite yang mengatur dan dipengaruhi oleh instansi pejabat publik. Thomas Dye dan Harmaon Zeigler dalam bukunya *The Irony of Demokrasy*²² memberikan ringkasan mengenai teori elite : Dari sudut pandang teori elite, kebijakan publik dapat dianggap sebagai nilai dan pilihan elite pemerintah semata. Penjelasan pokok dari teori elite adalah bahwa kebijakan publik tidak ditentukan oleh “massa” melalui permintaan dan tindakan mereka tetapi kebijakan publik diputuskan oleh suatu elite yang mengatur dan dipengaruhi oleh instansi pejabat publik. Thomas Dye dan Harmaon Zeigler dalam bukunya *The Irony of Demokrasy*²³ memberikan ringkasan mengenai teori elite : (1) Masyarakat dapat dibagi menjadi dua, yaitu mereka yang sedikit mempunyai kekuasaan dan mereka yang banyak tidak mempunyai kekuasaan. (2) Sedikit orang yang memerintah tidak sama dengan massa yang diperintah. Elite secara tidak proporsional diambil dari masyarakat dengan tingkat sosial-ekonomi yang lebih tinggi. (3) Pergerakan dari non-elite ke posisi elite harus kontinyu agar terpelihara stabilitas dan menghindari perubahan secara besar-besaran. (4) Elite membuat kesepakatan berdasarkan sistem-nilai-

²¹ David Truman, *The Governmental Process*, dikutip kembali oleh Leo Agustino, *Op Cit*, hal. 21

²² Thomas Dye dan Harmaon Zeigler, *The Irony of Demokrasy*, dikutip kembali oleh Leo Agustino, *Op cit*, hal. 23

²³ Thomas Dye dan Harmaon Zeigler, *The Irony of Demokrasy*, dikutip kembali oleh Leo Agustino, *Op cit*, hal. 23

sosial dan pemeliharaan sistem. (5) Kebijakan publik tidak mencerminkan kebutuhan massa tetapi lebih mencerminkan nilai-nilai dan kebutuhan elite. (6) Elite yang aktif merupakan subjek pengaruh langsung dari massa yang apatis yang relatif kecil. Elite lebih mempengaruhi massa daripada massa yang mempengaruhi elite.

4) teori proses fungsional (*functional process theory*)

Cara lain untuk memahami studi kebijakan adalah melihat pada aktifitas fungsional yang terjadi dalam proses kebijakan. Harold Lasswell²⁴ memberikan skema yang melibatkan tujuh kategori analisis fungsional yang akan bertindak dalam pembentukan kebijakan : (1) Intelegensi yaitu bagaimana informasi kebijakan yang menjadi perhatian dari pembuat kebijakan dikumpulkan dan diproses. (2) Rekomendasi yaitu bagaimana rekomendasi yang sesuai dengan masalah dibuat dan ditawarkan. (3) Preskriptif yaitu bagaimana aturan umum dipakai atau diumumkan dan digunakan oleh siapa? (4) Inovasi yaitu siapa yang menentukan apakah perilaku yang ada bertentangan dengan peraturan atau hukum. (5) Aplikasi yaitu bagaimana hukum atau peraturan sesungguhnya dilaksanakan atau diterapkan. (6) Penghargaan yaitu bagaimana pelaksanaan kebijakan, keberhasilan, atau kegagalannya diukur. (7) Penghentian yaitu bagaimana peraturan atau hukum dihentikan atau diteruskan dengan bentuk yang diubah atau diperbaiki.

5) teori kelembagaan (*institutionalism*)

Pendekatan kelembagaan menitikberatkan pada penjelasan lembaga pemerintah dengan aspek yang lebih formal dan legal meliputi organisasi formal, kekuasaan legal, aturan prosedural, dan fungsi atau aktivitasnya. Hubungan formal dengan lembaga lainnya

²⁴ Harold Lasswell, *The Decision Process*, , dikutip kembali oleh Leo Agustino, *Op cit*, hal. 24-25

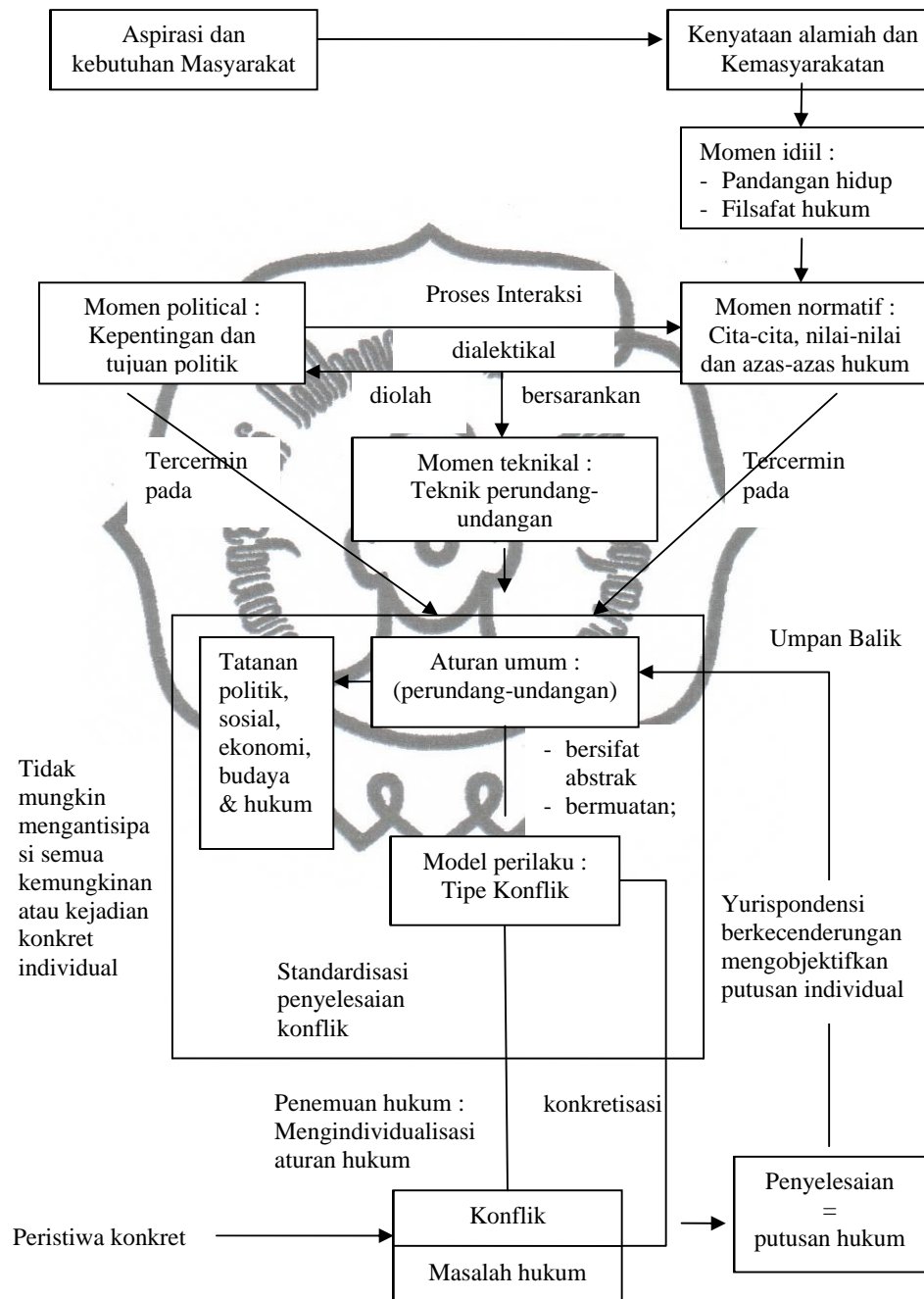
juga menjadi titik berat pendekatan kelembagaan. Kelembagaan, dengan tekanannya pada aspek kelembagaan formal atau struktural dapat dipakai dalam analisis kebijakan publik. Suatu lembaga merupakan sekumpulan pola perilaku manusia yang diatur dan berlangsung sepanjang. Hal ini merupakan sekumpulan pola perilaku mereka yang berbeda yang sungguh-sungguh membedakan pengadilan dari legislatif, dari instansi administrasi, dan sebagainya. Pola perilaku yang diatur ini, yang sering disebut aturan, struktur, dan seterusnya dapat mempengaruhi pengambilan keputusan dan isi kebijakan publik. Penyusunan struktur dan aturan biasanya pengaruhnya tidak netral dan cenderung untuk memilih beberapa kepentingan dalam masyarakat, juga memilih beberapa hasil kebijakan daripada lainnya.

2. Pembentukan Hukum dan Formulasi Kebijakan Publik

Dalam hal pembentukan hukum dan formulasi kebijakan publik sesungguhnya dapat saling mengisi dan menguatkan satu sama lain. Sebab dengan interaksi yang baik antara dua hal tersebut maka akan dihasilkan produk hukum yang mapan secara substansial, dan menghasilkan produk kebijakan publik yang *legitimated* dan dipatuhi secara massif oleh para *stakeholders*-nya. Setiap produk hukum pada dasarnya adalah sebuah hasil dari kebijakan publik. Dalam proses pembentukan hukum sesungguhnya pada saat yang sama kita sedang menjalankan proses kebijakan publik pula. Hal ini dapat dilihat pada proses pembentukan hukum. Dimana pada proses pembentukan hukum kita dapat melihat bagaimana alur dan tahap-tahap yang dilalui sampai pada terciptanya sebuah peraturan hukum tertentu. Konseptual bagaimana pembentukan hukum terjadi dapat dilihat dalam gambar dibawah ini²⁵ :

²⁵ Sidharta, Arief Bernard, Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Dalam Muchsin dan Fadilah Putra, *Op cit*, hal. 60-61

Gambar 1.
Pembentukan Hukum



Dari gambar di atas dapat dilihat bagaimana sebuah ketetapan aturan dalam bentuk UU dibuat. Proses yang mendahuluinya adalah dengan melihat aspirasi apa yang berkembang di masyarakat. Dari aspirasi itu maka akan diperoleh perbandingannya dengan kenyataan alamiah yang

ada di dalam masyarakat. Di dalamnya akan ada proses limitasi dan fasilitasi, sehingga konstruksi atas kenyataan alamiah atas aspirasi masyarakat itu akan terbentuk dengan utuh. Setelah melalui proses pengevaluasian dengan hal-hal yang bersifat idiil, aspek-aspek normatif (momen normatif) dan kenyataan-kenyataan politik (momen politik) yang ada maka terciptalah aturan hukum dalam bentuk perundang-undangan.

Aturan hukum yang dihasilkan itulah yang dimaksud dengan sebuah produk hukum. Sehingga sebuah produk hukum itu dalam proses pembentukannya tidak lepas dari aspirasi dan kenyataan riil yang ada di tengah masyarakat, dan hendak diatur dalam sebuah perundang-undangan. Melihat kenyataan seperti ini dalam proses pembentukan hukum, maka sesungguhnya secara fundamental tidaklah jauh berbeda jika dibandingkan dengan proses pembuatan kebijakan publik sebagai berikut :

Tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan publik ²⁶:

- Tahap Meta Pembuatan Kebijakan Publik (*Metapolicy making stage*)
 - a. Pemrosesan nilai;
 - b. Pemrosesan realitas;
 - c. Pemrosesan masalah
 - d. Survey, pemrosesan dan pengembangan sumber daya;
 - e. Desain, evaluasi, dan redesain sistem pembuatan kebijakan publik;
 - f. Pengalokasian masalah, nilai dan sumber daya;
 - g. Penentuan strategi pembuatan kebijakan.
- Tahap Pembuatan Kebijakan Publik (*policy making stage*)
 - h. sublokasi sumber daya
 - i. Penetapan tujuan operasional, dengan beberapa prioritas;
 - j. Penetapan nilai-nilai yang signifikan, dengan beberapa prioritas;
 - k. Penyiapan alternatif-alternatif kebijakan secara umum;
 - l. Penyiapan prediksi yang realistis atas berbagai alternatif tersebut di atas, berikut keuntungan dan kerugiannya;

²⁶ Parsons, Wayne, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, dalam Muchsin dan Fadillah Putra, *Op Cit*, hal. 61-62

- m. Membandingkan masing-masing alternatif yang ada itu sekaligus menentukan alternatif mana yang terbaik;
- n. Melakukan *ex-ante evaluation* atas alternatif terbaik yang telah dipilih tersebut di atas.
- Tahap Pasca pembuatan Kebijakan Publik (*post policy making stage*)
 - o. Memotivasi kebijakan yang hendak diambil;
 - p. Mengambil dan memutuskan kebijakan publik;
 - q. Mengevaluasi proses pembuatan kebijakan publik yang telah dilakukan;
 - r. Komunikasi dan umpan balik atas seluruh fase yang telah dilakukan.
- 3. Tinjauan Umum tentang Politik Hukum
 - a. Pengertian tentang Politik Hukum

Membuat definisi tentang “Politik hukum” sama tidak sederhananya dengan membuat definisi tentang “hukum” atau “sistem hukum”. Artinya ia agak sulit dirumuskan dalam satu rangkaian yang dapat memberikan pengertian yang utuh tentang apa yang sebenarnya di definisikan.²⁷ Untuk memahami tentang politik hukum, maka perlu diuraikan pendapat para pakar tentang definisi politik hukum.

Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.²⁸ Dengan demikian menurut Padmo Wahyono politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa dimasa datang (*ius constituendum*). T.M. Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa Negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang akan dibangun. Definisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum

²⁷ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal. 29

²⁸ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, cetakan II, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal. 160

yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan dimasa mendatang. Definisi T.M. Radhie agak berbeda dari definisi yang pernah dikemukakan oleh Padmo Wahyono di atas. Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai rajutan (saling keterkaitan) antara *ius constitutum* dan *ius constituendum*. Dari definisi yang dikemukakan Padmo wahyomo telaah tentang pergulatan politik dibalik lahirnya hukum mendapat tempat didalam studi tentang politik hukum sebab hukum itu adalah produk politik.

Pada tahun 1970-an mantan ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Soedarto mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²⁹ Kemudian dalam buku yang lain Soedarto mendefinisikan politik hukum sebagi usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada waktu itu.³⁰

Satjipto Rahardjo³¹ mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Satjipto Rahardjo lebih menitikberatkan definisi politik hukumnya dengan menggunakan pendekatan sosiologis. Hal ini dapat dilihat dari pertanyaannya bahwa politik hukum digunakan untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Di dalam studi politik hukum, menurut Satjipto Rahardjo muncul beberapa pertanyaan mendasar yaitu : 1) Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2)

²⁹ Soedarto, Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum, "dalam Hukum dan Keadilan No. 5 Tahun ke VII Januari-Pebruari 1979, hal 15-16. Juga dalam Soedarto, *hukum Pidana dan Perkembangan masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 20

³⁰ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 151

³¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan ketiga, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal. 352-353

Cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan; 3) Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.³²

Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* memang tidak secara eksplisit merumuskan arti politik hukum. Namun kita bisa menangkap substansi pengertian darinya ketika dia menyebut hukum sebagai alat bahwa secara praktis politik hukum merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dapat dipergunakan untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.³³ Pernyataan “menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki” mengisyaratkan bahwa kerangka kerja politik hukum lebih menitik beratkan pada dimensi hukum yang berlaku di masa yang akan datang atau *ius constituendum*.

Abdul Hakim Garuda Nusantara, mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu yang dapat meliputi :

- 1) Pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada;
- 2) Pembangunan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru;
- 3) Penegasan fungsi lembaga, penegak hukum serta pembinaan para anggotanya; dan
- 4) Peningkatan kesadaran hukum, masyarakat menurut persepsi elit pengambil kebijakan.³⁴

³² *Ibid*, hal. 352-353

³³ C.F.G Sunaryati Hartono, *Politik Hukum, Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*, cetakan I, Alumni, Bandung, 1991, hal. 1

³⁴ Abdul Hakim Garuda Nusantara, “Politik Hukum Nasional” Makalah pada Karya Latihan Bantuan Hukum yang diselenggarakan oleh YLBHI dan LBH Surabaya, September, 1985.

Sedangkan Moh. Mahfud MD mendefinisikan politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan tegakkan.³⁵ Politik hukum adalah sketsa tentang bagaimana perspektif format arah pembangunan hukum nasional dan bagaimana upaya penegakkan fungsinya dilakukan.³⁶ Politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah. *Legal policy* itu meliputi *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*,³⁷ pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Politik hukum dapat dikatakan juga sebagai jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara. Didalam pengertian ini pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu.³⁸

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut, maka peneliti mendefinisikan Politik Hukum Nasional adalah sebagai kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang merupakan

³⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan kedua, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 9

³⁶ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik, Op Cit*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal. 30

³⁷ Moh. Mahfud MD, "Mengawal Arah Politik Hukum: Dari Prolegnas Sampai Judicial Review", Dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum, Pasca sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta, di Hotel Sunan, Solo, Sabtu, 20 Pebruari, 2010, hal. 3

³⁸ Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional", dalam Majalah Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, Nomor 2 Tahun 2007, hal.47-48

evaluasi cerminan kebijakan masa lalu sebagai dasar untuk merumuskan kebijakan di masa sekarang dan di masa yang akan datang dengan bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Untuk itu politik hukum harus berpijak pada kerangka dasar yakni mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil makmur berdasarkan Pancasila.

b. Ruang Lingkup Kajian Politik Hukum

Atas dasar uraian mengenai definisi-definisi politik hukum dari para ahli maupun penjelasan Bellefroid, Moempoeni Martojo mengemukakan bahwa ruang lingkup Politik Hukum adalah : Hukum yang berlaku sekarang, yang berlaku di waktu yang lalu, maupun seharusnya berlaku di waktu yang akan datang.³⁹ Bagir Manan membagi ruang lingkup utama politik hukum menjadi dua: *Pertama*, politik pembentukan hukum; *Kedua*, politik penegakan hukum. Politik pembentukan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan, dan pengembangan hukum; Politik pembentukan hukum mencakup: kebijaksanaan (pembentukan) perundang-undangan; kebijaksanaan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim; kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya. Sedangkan Politik penegakan hukum adalah kebijaksanaan yang berkaitan dengan: kebijaksanaan di bidang peradilan; dan kebijaksanaan di bidang pelayanan hukum.⁴⁰

Masih menurut Bagir Manan, antara kedua aspek politik hukum tersebut, sekedar dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan karena.⁴¹

- 1) Keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan tergantung pada penerapannya. Apabila penegakkan hukum tidak dapat berfungsi dengan baik, peraturan perundang-undangan yang

³⁹ Moempoeni Martojo, *Politik Hukum dalam Sketsa*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 6

⁴⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar, Op Cit*, hal. 180-181

⁴¹ *Ibid*, hal. 181-182

bagaimanapun sempurnanya tidak atau kurang memberikan arti sesuai dengan tujuannya.

- 2) Putusan-putusan dalam rangka penegakkan hukum merupakan instrumen kontrol bagi ketepatan atau kekurangan suatu peraturan perundang-undangan. Putusan tersebut merupakan masukan bagi pembaharuan/penyempurnaan peraturan perundang-undangan.
- 3) Penegakkan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan. Melalui putusan dalam penegakkan hukum, peraturan perundang-undangan menjadi hidup dan diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan yang kurang baik akan tetap mencapai sasaran atau tujuan ditangan para penegak hukum yang baik.

Lebih lanjut Mahfud MD⁴² membagi ruang lingkup studi politik hukum mencakup tiga hal : *Pertama*, kebijakan negara (garis resmi) tentang yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara; *Kedua*, latar belakang politik, ekonomi sosial, budaya (poleksosbud) atas lahirnya produk hukum; *ketiga*, penegakkan hukum di dalam kenyataan lapangan.

Manfaat studi politik hukum sebagai *double movement principle*, yaitu selain sebagai kerangka pikir untuk merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang, ia juga dapat dipakai oleh masyarakat sebagai pisau analisis untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* yang ada.⁴³

c. Letak Rumusan Politik Hukum

Adanya politik hukum menunjukkan eksistensi hukum negara tertentu, dan begitu pula sebaliknya eksistensi hukum menunjukkan eksistensi politik hukum dari negara tertentu. Adanya hukum dalam

⁴² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia (edisi revisi)*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hal. 3-4

⁴³ HM. Wahyudin Husein, *Hukum, Politik & Kepentingan*, LaksBang PRESSindo (Yogyakarta) Bekerjasama dengan PUSDERANKUM (Surabaya), 2008, hal. 17

suatu negara mengakibatkan semua warga negara sampai para penguasa sekalipun, dalam melaksanakan tugas kenegaraan tetap terikat pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.⁴⁴

Politik hukum suatu negara berfungsi mengkonseptualisasikan, mengimplementasikan, dan mengawasi hukum negara secara keseluruhan di segala bidang kehidupan untuk waktu sekarang, waktu yang lalu, dan waktu yang akan datang selama-lamanya. Sebab kelangsungan kehidupan negara membutuhkan pengaturan hukum, dari waktu ke waktu, selama negara tersebut eksis.⁴⁵

Untuk mengetahui letak rumusan Politik Hukum Nasional, maka harus merujuk kepada sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Sejak Indonesia merdeka hingga sekarang, sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan mengalami berbagai perubahan mulai dari Tap MPR Nomor XX/MPRS tahun 1966 kemudian diganti dengan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 dan terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Lebih jelas dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel
sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan

Tap MPRS XX/1966	Tap MPR III /2000	UU No 10 /2004
UUD 1945	UUD 1945	UUD 1945
TAP MPR	TAP MPR	UU/PERPU
UU/PERPU	UU	Peraturan Pemerintah
Peraturan Pemerintah	PERPU	Peraturan Presiden
Keputusan Presiden	Peraturan Pemerintah	Peraturan Daerah
Peraturan Menteri	Keputusan Presiden	
Instruksi Menteri	Peraturan Daerah	

Dalam teori tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen, terdapat asas-asas atau prinsip-prinsip tata urutan, yaitu bahwa:

⁴⁴ Moempoeni Martojo, *Politik Hukum, Op Cit*, hal. 8

⁴⁵ *Ibid*, hal. 9

- 1) Perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi yang sebaliknya dapat.
- 2) Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- 3) Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.
- 4) Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah. Tetapi hal yang sebaliknya dapat.⁴⁶

Sebagaimana diketahui, menurut hence van maarseveen, konstitusi bagi suatu negara mempunyai empat fungsi pokok yaitu (1) a national document, dimana konstitusi ini berfungsi untuk menunjukkan kepada dunia (*having constitution to show to the outside world*) dan menegaskan identitas negara (*to emphasize the state's own identity*) (2) a politicon legal document, dimana konstitusi berfungsi sebagai dokumen politik dan hukum suatu negara (*as a means of forming the state's own political and legal system*, dan (3) a bitrh of certificate, dimana konstitusi berfungsi sebagai piagam kelahiran suatu bangsa (*as a sign of adulthood and independence*)⁴⁷

⁴⁶ Rosjidi Ranggawijaya, *Pengantar ilmu perundang-undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Bandar Maju, Bandung, 1998, hal. 50

⁴⁷ Sri Soemantri, *UUD 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, Bandung, Unpad Press, 2002, hal. 17

Letak rumusan politik hukum pertama dapat ditemukan di dalam kunci pokok Sistem Pemerintahan Negara Indonesia seperti yang tertuang dalam UUD 1945. Kemudian untuk mengetahui rumusan arah politik hukum pembangunan dapat dilihat dalam GBHN sebab GBHN merupakan kerangka operasional dalam upaya mengimplementasikan pesan-pesan konstitusi, termasuk dalam bidang hukum.⁴⁸

Berkaitan dengan posisi tertinggi UUD 1945 dalam tata urutan perundang-undangan, tidak bisa dilepaskan dari fungsinya sebagai konstitusi negara. Tentang pengertian konstitusi ini, Hans Kelsen dalam *General Theory of Law and State* mengatakan sebagai berikut :

*The constitution in the formal sense is certain may be changed only under the observation of special prescriptions, the purpose of which it is to render. The change of these norms more difficult. The constitution in material sense consists of those ruler which regulate the creation of the general legal norms, in particular the creation of statutes.*⁴⁹ (Konstitusi dalam arti formal yang pasti dapat berubah hanya di bawah pengawasan yang bersifat khusus, tujuannya adalah untuk pengubahan. Perubahan norma-norma ini lebih sulit. Konstitusi dalam arti material terdiri dari orang-orang penguasa yang mengatur pembuatan norma hukum umum, khususnya penciptaan undang-undang).

Kutipan di atas menjelaskan bahwa konstitusi terdiri dari norma-norma hukum secara umum. UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang memuat dasar dari garis-garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara tempat atau sumber rujukan utama bagi proses perumusan dan penetapan peraturan perundang-undangan yang lain (*The constitution represents the highest level of positive law*)⁵⁰.

Menurut Attamimi, bila dilihat dari sisi lembaga pembuatnya, politik hukum nasional dalam pengertian kebijakan dasar sebenarnya dapat ditemukan pula pada peraturan perundang-undangan selain UUD 1945 yaitu Tap MPR sebagaimana diketahui baik UUD 1945 maupun

⁴⁸ Baca Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik....*, Op Cit, hal. 30-35

⁴⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel & Russel, 1973, Hal. 124

⁵⁰ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Reine Rechtslehre, English translation by max knight, Berkeley and Los Angeles, California, University of California Press, 1979, hal. 222

Tap MPR, Keduanya dirumuskan oleh MPR, sebuah lembaga tertinggi negara yang sama (meskipun berdasarkan tata urutan perundang-undangan yang satu (UUD 1945) lebih tinggi dari pada yang lain (Tap MPR) tapi keduanya berada dalam satu jenjang yakni aturan dasar.⁵¹

Menurut Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari⁵² Khusus tentang politik hukum tentang pemerintahan daerah rumusan Politik Hukum dapat ditemui pada UUD 1945, TAP MPR dan UU. Khusus untuk UU perlu diberikan catatan khusus karena UU Sebenarnya lebih menekankan aspek teknis di bandingkan sebuah aturan umum yang perlu di rinci lebih jauh, artinya tidak setiap UU mengandung politik hukum nasional, tetapi hanya pada kasus-kasus tertentu seperti kasus UU No 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, UU No 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU No 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Propinsi Daerah Istimewa Aceh sehingga Provinsi Nangroe Aceh Darussalam UU tersebut memiliki pengaruh yang sangat luar biasa secara hukum dan politik bagi setiap daerah di tanah air.

4. Tinjauan Tentang Demokrasi

a. Pengertian Demokrasi

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional. Semua memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*goverment or rule by the people*”. Kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos / kratein* berarti kekuasaan / berkuasa. Menurut tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya “*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*” perkataan demokrasi yang

⁵¹ A. Hamid S. Attamimi, UUD 1945-TAP MPR-UU” dalam Padmo Wahjono, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984, hal. 133

⁵² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, cetakan kedua, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 102

terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.⁵³

Demokrasi pada esensinya tidak bisa dipisahkan dengan “rakyat” dan “kedaulatan rakyat”. Berkaitan dengan hal itu C.F. Strong menyatakan :

*By democracy in this sense we therefore mean a system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its actions to that majority. In other words, the contemporary constitutional state must be based on a system of democratic representation which guarantees the sovereignty of the people.*⁵⁴

Terkait dengan demokrasi Susan Marks memperkenalkan istilah “Principle of Democratic inclusion”⁵⁵ yaitu :

The principle of democratic inclusion is much wider than the norm of democratic governance. it entails: not only a particular set of institutions and procedures, but also, and more generally, an ongoing call to enlarge the opportunities for popular participation in political processes and social practices that systematically marginalize some citizens while empowering others (Inklusi prinsip demokrasi jauh lebih luas daripada norma pemerintahan yang demokratis. itu mencakup: tidak hanya seperangkat institusi tertentu dan prosedur, tetapi juga, dan lebih umum, panggilan berlangsung untuk memperbesar peluang partisipasi rakyat dalam proses politik dan praktek-praktek sosial yang sistematis meminggirkan beberapa warga negara sambil memberdayakan orang lain)

Dalam arti sempit, demokrasi seperti dikatakan Schumpeter,⁵⁶ merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih

⁵³ Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hal. 6

⁵⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Forms*, Sidgwick & Jackson, London, 1966, hal. 11 lihat juga dalam edisi terjemahan C.F. Strong, penerjemah SPA Teamwork, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Cetakan kedua, Nusa Media, Bandung, 2008, hal. 17

⁵⁵ Susan Marks, “*The Riddle Of All Constitutions : International Law, Democracy, and The Critique of Ideology*”, *Journal Of Law and Society*, Volume 27 Number 4, Desember 2000, Black Publishers Ltd 2000, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA

⁵⁶ Abdul Aziz S.R., “Demokratisasi dan Langgam Kekuasaan di Arena Politik Lokal: Sebuah Tinjauan Kritis, *Jurnal Transisi*, Vol. 2, No. 1, April 2008, hal. 6

pemimpin politik. Warga negara diberi kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Sementara dalam pengertian komprehensif, Held⁵⁷ yang menggabungkan pandangan liberal dan tradisi marxian, menyebutkan bahwa orang seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya; yaitu mereka harus memperoleh hak yang sama (dan karena itu juga kewajiban yang sama) dalam suatu kerangka pikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka. Prinsip inilah yang oleh Held disebut *democratic autonomy* yang membutuhkan akuntabilitas negara dalam derajat tertinggi maupun suatu pemesanan kembali *civil society*.

b. Pembagian Konsep Demokrasi

Menurut Thomas Carothers menggambarkan konsep demokrasi :

*Concept of democracy: The political approach operates from what most political scientists would describe as a Dahlian conception of democracy. It highlights the importance of genuine, competitive elections and sufficient respect for political and civil rights to ensure that citizens can participate meaningfully in democratic political processes. Democracy promoters who follow the political approach sometimes add to this core of "elections plus rights" additional institutional features, such as an independent judiciary, strong legislature, or independent media, which they believe (usually from their own national experience) to be crucial to democracy.*⁵⁸ (Konsep demokrasi: Pendekatan politik beroperasi dari apa yang kebanyakan ilmuwan politik akan menggambarkan sebagai Dahlian konsepsi demokrasi. Ini menyoroti asli pentingnya pemilihan kompetitif dan cukup menghormati hak-hak politik dan sipil untuk memastikan bahwa warga Negara dapat berpartisipasi secara bermakna dalam proses politik yang demokratis. Demokrasi yang mengikuti pendekatan politik kadang menambahkan "pemilihan plus hak" kelembagaan fitur tambahan, seperti independen peradilan, legislatif yang kuat, atau media independen, yang mereka percaya (biasanya dari pengalaman nasional mereka sendiri) untuk menjadi penting untuk demokrasi.)

⁵⁷ *Ibid.* hal. 6

⁵⁸ Thomas Carothers "democracy assistance: political vs. developmental?" *Journal of Democracy* Volume 20, Number 1 January 2009, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press hal. 7 Lihat di http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/

Larry Diamond⁵⁹ membagi konsep demokrasi menjadi dua :

- 1) Demokrasi elektoral merupakan turunan dari definisi Joseph Schumpeter yaitu demokrasi sebagai sebuah sistem untuk membuat keputusan politik dimana individu mendapatkan kekuasaan untuk memutuskan melalui pertarungan kompetitif memperebutkan suara rakyat. Konsep minimalis tentang demokrasi elektoral mengakui tingkat kebebasan tertentu (berbicara, pers, organisasi, dan berserikat) agar kompetisi dan partisipasi menjadi lebih bermakna.
- 2) Demokrasi liberal adalah sebuah sistem konstitusional yang menyelenggarakan pemilu multi partai yang kompetitif dan teratur dengan hak pilih universal untuk memilih anggota legislatif dan kepala eksekutif. Prinsip demokrasi liberal, (1) menolak kehadiran kekuasaan militer maupun aktor-aktor lain yang secara langsung maupun tidak langsung tidak memiliki akuntabilitas pada pemilih. (2) menghendaki akuntabilitas secara horizontal di antara para pemegang jabatan, yang membatasi kekuasaan eksekutif dan juga melindungi konstitusionalisme, legalitas dan proses pertimbangan. (3) mencakup ketentuan yang luas bagi pluralisme sipil dan politik serta kebebasan individu dan kelompok.

Walaupun esensi dari demokrasi adalah kekuasaan berada di tangan rakyat, tetapi penerapan demokrasi dalam kehidupan politik bisa berbeda, tergantung dari seberapa ekstensif dan intensif rakyat berpartisipasi didalamnya. Beberapa jenis demokrasi antara lain:

- 1) Demokrasi Langsung (*direct democracy*) adalah sistem pemerintahan yang diterapkan setelah reformasi terjadi di beberapa negara kota (*city-states*) di Yunani sekitar pertengahan abad kelima sebelum Masehi. Sistem pemerintahan di kota yang sebelumnya bersifat aristokrasi, oligarki, monarki, atau tyrani, lalu berubah menjadi sistem yang melibatkan secara langsung sejumlah besar

⁵⁹ Larry Diamond, diterjemahkan oleh Tim IRE, *Developing Democracy toward Consolidation*, cetakan pertama, IRE Press, Yogyakarta, hal. 9-12

“warga” dalam pembuatan hukum, penentuan kebijakan penting, dan juga memilih orang yang akan memerintah atas nama mereka.

- 2) Demokrasi Perwakilan (*representative democracy*) adalah sistem yang dianggap paling cocok untuk menumbuhkan demokrasi dalam masyarakat yang kompleks dan berjumlah penduduk besar. Dalam demokrasi perwakilan, kekuasaan dasar yang digunakan oleh setiap “warga” adalah memilih orang-orang yang akan duduk dalam pemerintahan melalui proses pemilihan yang adil dan bebas. Wakil yang dipilih ini diberi mandat untuk berbicara dan mengambil keputusan atas nama rakyat.
- 3) Demokrasi Partisipatif (*participatory democracy*), Ide ini didasarkan pada pemikiran bahwa semua orang tidak tergantung pada pendidikan, keturunan, agama, jenis kelamin, maupun kekayaan yang dimilikinya, selayaknya ikut serta dalam pengambilan keputusan yang penting bagi dirinya. Sejalan dengan pemikiran Jean Jacques Rousseau bahwa rakyat sendirilah yang dapat membuat aturan yang sesuai dengan kepentingannya⁶⁰

c. Unsur-Unsur dan Syarat Demokrasi

Menurut A. Dahl yang diperkenalkan ulang oleh Arend Lijphart⁶¹ bahwa suatu negara menjalankan demokrasi bila memenuhi unsur :

- 1) *Freedom to form and join organization* (Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan)
- 2) *Freedom of expression* (Ada kebebasan menyatakan pendapat)
- 3) *The right to vote* (ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara)
- 4) *Eligibility fo public office* (Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan negara)

⁶⁰ Jurnal Analisis Sosial, *Demokratisasi Akar Rumput: Gagasan dan Praktik*, Akatiga, Bandung, 2004, hal. 2

⁶¹ Arend Lijphart, *Democracies Patterns of Majoritarian and Concensus Government in Twenty- One Countries*, Yale Univercity New Haven and London, 1984, hal. 1-21 sebagaimana dikutip oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, hal. 80-81

- 5) *The right of political leaders to compete for support and votes* (Ada hak bagi pemimpin politik berkampanye untuk memperoleh dukungan suara);
- 6) *Alternative sources of information* (Terdapat beberapa sumber informasi);
- 7) *Free and fair elections* (Adanya pemilihan yang jujur dan bebas);
- 8) *Institutions for making government politics depend on votes and other expressions of preference* (Lembaga-lembaga yang membuat kebijaksanaan bergantung kepada pemilih).

David Held⁶² mengemukakan ada lima prinsip untuk dikatakan sebagai negara demokratis yaitu : (1) *Effective participation* (Partisipasi yang efektif), (2) *Enlightened understanding* (pengertian yang jelas), (3) *Voting equality at the decisive stage* (kesamaan dalam pemungutan suara), (4) *Control of the agenda* (adanya pengawasan yang terjadwal), (5) *Inclusiveness* (sifatnya terbuka).

Dalam konteks di Indonesia, demokrasi yang dijalankan harus mengandung unsur-unsur demokrasi pada umumnya dan penerapannya berdasarkan asas Pancasila yang meliputi :⁶³

- 1) Demokrasi berdasarkan kedaulatan rakyat yang didasarkan pada Pancasila, (alinea keempat Pembukaan UUD 1945).
- 2) Demokrasi berdasarkan kepentingan umum, Kepentingan umum disebut pula *Res Publica*, yang di dalam UUD 1945 dibakukan sebagai Republik yang bersifat kesatuan.
- 3) Demokrasi menampilkan sosok Negara Hukum, Negara hukum dirumuskan sebagai Negara Hukum Demokrasi.
- 4) Negara demokratis menggunakan Pemerintahan yang terbatas kekuasaannya.

⁶² David Held. 1997. *Models of Democracy*, Polity Press, 65 bridge street Cambridge, 1997, hal. 310-311

⁶³ Padmo Wahyono, *Masalah-Masalah Aktual Ketatanegaraan*, Yayasan Wisma Djokosutarto, Jakarta, 1991, sebagaimana di kutip oleh H. Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD'45 dalam Paradigma Reformasi*, Cetakan pertama, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hal. 79-81

- 5) Semua negara demokrasi menggunakan lembaga perwakilan.
- 6) Dalam negara demokrasi Kepala Negara adalah atas nama rakyat.
- 7) Negara demokrasi mengakui hak asasi.
- 8) Kelembagaan negara didasarkan pada pertimbangan yang bersumber pada kedaulatan rakyat.
- 9) Setiap demokrasi memiliki tujuan dalam bernegara, tujuan demokrasi Indonesia ialah masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
- 10) Setiap demokrasi memiliki mekanisme pelestariannya, Pelestarian demokrasi Pancasila dijamin dengan persyaratan Kepala Negara harus Indonesia Asli, dan perubahan hukum dasar adalah sulit.
- 11) Setiap demokrasi memiliki lembaga eksekutif.
- 12) Setiap demokrasi memiliki kekuasaan kehakiman.
- 13) Setiap demokrasi kedudukan warga negaranya sama.
- 14) Setiap demokrasi memberikan kebebasan dalam penyaluran aspirasi rakyat.
- 15) Setiap demokrasi menggariskan tata cara menggerakkan negara yang demokratis sifatnya.

d. Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Tentang pengertian demokrasi, Mohammad Hatta⁶⁴ menyatakan seharusnya tidak hanya meliputi demokrasi politik, tetapi juga meliputi demokrasi ekonomi, yakni segala penghasilan yang mengenai kehidupan orang banyak harus harus berlaku di bawah tanggungan orang banyak juga. Model demokrasi seperti ini tidak berdasarkan individualisme tetapi pada rasa bersama, *kolektiviteit*. Dalam pandangan Hatta inilah kedaulatan rakyat sesungguhnya, “Rakyat harus diberi hak untuk menentukan nasibnya dalam pengertian yang

⁶⁴ Soetanto Soepiadhy, penyusun fananie Anwar, *Meredesain Konstitusi Pembangunan Seorang Anak Bangsa Untuk Demokrasi*, cetakan pertama, Burung Merak Press, Jakarta, 2008, hal. 211-212

seluas-luasnya yakni berhak menyusun pemerintahan sendiri dan mengatur ekonomi sendiri.

Pemikiran yang serupa dengan Hatta tampak pula dalam pemikiran Soekarno. Dalam pidatonya 1 Juni 1945, yang sangat terkenal itu, di depan BPUPK dalam acara pembicaraan tentang Dasar Negara Indonesia Soekarno mengatakan :

“Saudara-saudara, saya usul kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiek-economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.... kalau kita memang betul-betul mengerti, mengingat, mencintai rakyat Indonesia, mari terima prinsip hal *social rechtsvaardigheid* ini, yaitu bukan saja persamaan politiek saudara-saudara, tetapi di atas lapangan ekonomi, kita harus mengadakan persamaan artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya”⁶⁵

Soekarno⁶⁶ mendefinisikan demokrasi Indonesia sebagai sosio-demokrasi, yakni demokrasi politik sekaligus demokrasi ekonomi yaitu dengan keadilan sosial atau demokrasi dengan kesejahteraan. Uraian di atas memberikan gambaran bahwa demokrasi yang dikehendaki oleh Soekarno dan Hatta,⁶⁷ yakni :

Pertama, demokrasi yang berakar pada kolektivitas masyarakat Indonesia, tetapi kolektivitas yang dimaksud bukan yang bersifat totaliter dan sentralistik sebagaimana dianut oleh kominisme dan fasisme melainkan kolektivitas yang bersifat plural dan kompetitif. Pemikiran mereka lebih merupakan penyusunan gagasan demokrasi modern dengan tradisi demokrasi yang berkembang di Indonesia, sehingga dapat menghasilkan konsepsi demokrasi yang dipandang sesuai dengan karakter kebudayaan Indonesia.

Kedua, Pandangan yang melihat demokrasi Indonesia sebagai bentuk demokrasi yang khas dan berbeda sama sekali dengan

⁶⁵ *Ibid.* hal. 213

⁶⁶ Kholid O, Santoso, *Mencari Demokrasi, Gagasan dan Pemikiran*, Lihat dalam Lihat Dalam Jurnal Konstitusi, Andhika Danesjvara, “Demokrasi Masih (Perlukah) Dicari?” Volume 3 Nomor 2, Mei 2006, hal. 200

⁶⁷ Soetanto Soepiadhy, *Op Cit*, hal. 215-216

demokrasi barat, umumnya mengacu pada prinsip harmoni sosial (diistilahkan sebagai keselarasan dan keseimbangan) dalam kehidupan komunal masyarakat adat di pedesaan.

Di Indonesia pernah menggunakan istilah demokrasi terpimpin, yang maknanya sesungguhnya dimaksudkan sebagai dipimpin oleh sila-sila Pancasila, namun di dalam pelaksanaannya justru penyimpangan dan penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD 1945, yang berakibat terjadi stagnasi di dalam menjalankan roda demokrasi/ pemerintahan dengan diwarnai adanya kultus individu terhadap pemimpin negara serta tidak berperannya fungsi lembaga-lembaga perwakilan dan permusyawaratan rakyat seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945, yang pada akhirnya berpuncak pada terjadinya tragedi pemberontakan G-30S/PKI.⁶⁸

Masa orde baru 1966 bertekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Paham demokrasi terpimpin mulai ditinggalkan, dan dikembangkan demokrasi Pancasila. Namun setelah memerintah selama 32 tahun akhirnya tumbang, kemudian melahirkan orde reformasi di tahun 1998. Semboyan orde baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen hanya sekedar jargon politik, karena praktiknya tidak bermuara pada pemberdayaan kedaulatan rakyat, tapi diarahkan bagi memperkuat kedudukan dan melindungi kepentingan penguasa dan kroninya.⁶⁹

Demokrasi Pancasila ialah paham demokrasi yang dijiwai dan disemangati oleh sila-sila Pancasila. Paham demokrasi Pancasila bersumber pada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia yang diwujudkan dalam ketentuan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 yang dijabarkan dengan segenap ketentuan pelaksanaannya.⁷⁰

⁶⁸ H. Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD'45 dalam Paradigma Reformasi*, Cetakan pertama, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hal. 73

⁶⁹ *Ibid*, hal. 73

⁷⁰ *Ibid*, hal. 73

5. Tinjauan tentang Desentralisasi dan otonomi Daerah

a. Pengertian Desentralisasi

Pengertian desentralisasi tidak ada yang tunggal, Dalam *Encyclopedia of decentralised planning and local self-governance*⁷¹ disebutkan :

Although the term decentralisation is used in a wide range of contexts, we are concerned specifically with decentralisation of government. We wish to define decentralisation here as any change in the organisation of planning and government which involves the transfer of powers or functions from the national level to any sub-national level(s) or from the sub-national level to another, lower sub-national level.(meskipun istilah desentralisasi digunakan dalam konteks yang sangat luas, kami hanya khusus konsentrasi dengan desentralisasi pemerintahan. Kami mendefinisikan desentralisasi sebagai perubahan dalam organisasi perencanaan dan pemerintahan yang melibatkan penyerahan kekuasaan atau fungsi dari tingkat negara kepada sub tingkat negara atau dari sub tingkat negara ke yang lain sub tingkat negara yang lebih rendah).

Bank Dunia mengidentifikasi desentralisasi yang berarti keinginan yaitu :

*"growing desire of people for a greater say in their government, [which] manifests itself in the assertion of regional identities [and] pushes national governments to reach down to regions and cities as the best way to manage changes affecting domestic politics and patterns of growth"as one of the two forces that will shape world development policy in the twenty-first century. Even now, governments are shifting numerous public responsibilities to the subnational, or municipal level.*⁷²(semakin banyak orang untuk mengatakan lebih besar dalam pemerintahan mereka, [yang] menampakkan diri dalam penegasan identitas daerah [dan] mendorong pemerintah nasional untuk mencapai ke daerah-daerah dan kota-kota sebagai yang terbaik cara untuk mengelola perubahan yang mempengaruhi politik domestik dan pola pertumbuhan "sebagai salah satu dari dua kekuatan yang akan membentuk kebijakan pembangunan dunia pada abad ke dua puluh satu. Bahkan sekarang, pemerintah menggeser tanggung jawab publik banyak ke subnasional, atau tingkat kota.)

⁷¹ Arvind Kumar (editor), *Encyclopedia of decentralised planning and local self-governance*, Laxmi Shikshan Santhan, Lucknow and anmol Publications PVT.LTD, New Delhi India, 2001, hal. 86

⁷² Steven L. Schwarcz, "Global Decentralization and GThe Subnational Debt Problem", Volume 51 Nomor 4 Februari 2002, page 1181, Duke Law Journal

Dikalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi di definisikan secara beragam. Menurut RDH Koesoemahatmadja, Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *statakundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan), atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik, bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dengan dekonsentrasi.⁷³

Menurut Joeniarto,⁷⁴ desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin⁷⁵ mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito⁷⁶ mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Dilihat dari segi politik,⁷⁷ desentralisasi bertujuan menghindari penumpukkan atau konsentrasi kekuasaan disatu pihak saja, yang akhirnya dapat menimbulkan tirani atau diktaktor. Bahkan menurut sejarah, Hitler dengan sengaja meniadakan sistem desentralisasi untuk mempertahankan diktatorshipnya di Jerman. Lebih lanjut Brian C. Smith⁷⁸ mengemukakan bahwa dalam sistem politik negara kesatuan, desentralisasi mencakup devolusi dan dekonsentrasi. Devolusi adalah penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dalam bidang kebijaksanaan publik kepada lembaga perwakilan rakyat ditingkat

⁷³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa media, Bandung, 2009, hal. 64

⁷⁴ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992, hal. 15

⁷⁵ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 5

⁷⁶ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 29

⁷⁷ M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum tata Negara*, Alumni, Bandung, 1975, hal. 155

⁷⁸ Brian C Smith, *Field Administration: An Aspect of Decentralization*, Routledge and Kegan Paul, London, 1967, hal. 1-2

lokal dengan undang-undang. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi atas nama pemerintah pusat kepada pejabat di daerah yang bertanggung jawab dalam kebijaksanaan publik dalam wilayah yuridiksi tertentu.

Penetapan desentralisasi dipandang sebagai usaha pendemokrasian buat mengikut sertakan rakyat dalam pemerintahan dan sebagai training untuk mempergunakan hak-hak demokrasi, sedangkan ikut sertanya rakyat dengan aktif dalam pemerintahan daerah, dapat membawa pengaruh baik terhadap kesusilaan dalam pemerintahan.

Melalui pemahaman bahwa desentralisasi merupakan upaya mengelola suatu kondisi daerah yang bervariasi baik dalam lingkup maupun dalam derajatnya, maka penyelenggaraan desentralisasi berlangsung di atas berbagai prinsip yaitu :⁷⁹ (1) Prinsip pendemokrasian, yakni melalui desentralisasi akan dapat dibangun suatu kehidupan pemerintahan yang demokratis. Bahkan sesungguhnya penyelenggaraan desentralisasi hanya dapat berlangsung dimulai dalam kehidupan pemerintahan yang demokratis. (2) Prinsip keanekaragaman, desentralisasi pada dasarnya merupakan perwujudan pengakuan akan adanya keadaan daerah yang berbeda. Melalui desentralisasi, keadaan yang berbeda-beda tersebut diharapkan dapat dikelola dengan responsif, efisien dan efektif. (3) Berkenaan dengan pelaksanaan dengan prinsip subsidiaritas. Melalui desentralisasi diharapkan akan terwujud kesempatan pemerintah dan masyarakat pada tingkat lokal, untuk mengambil prakasa utama dan pertama, dalam membuat kebijakan dan program sesuai dengan kebutuhan, keadaan dan potensi yang mereka miliki.

Amrah Muslimin mengemukakan tiga macam desentralisasi : (1) desentralisasi politik, sebagai pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan-badan politik di daerah-

⁷⁹ Muchlis Hamdi, *Bunga Rampai Pemerintahan*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2002, hal. 67-68

daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu; (2) desentralisasi fungsional, sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan yang mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya subak di Bali. (3) Desentralisasi kebudayaan, yang mengakui adanya hak pada golongan kecil, masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (antara lain pendidikan dan agama)⁸⁰

b. Derajat Desentralisasi

Memang bukan suatu hal yang mudah untuk menentukan apakah suatu negara lebih desentralistis dari pada lainnya karena memang ada tiga persoalan teoritis seperti yang diungkapkan James Fesler sebagaimana dikutip Smith⁸¹ dalam menentukan derajat desentralisasi. Persoalan tersebut adalah persoalan bahasa ketika istilah sentralisasi dan desentralisasi telah mendikotomikan pikiran kita; persoalan pengukuran dan kelemahan indeks desentralisasi; dan persoalan membedakan desentralisasi antar wilayah dari suatu negara.

Menurut M.R. Kaurul Muluk⁸² derajat desentralisasi dapat disusun berdasarkan faktor-faktor tertentu antara lain sebagai berikut :

- 1) Derajat desentralisasi dapat dilihat dari fungsi atau urusan yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Semakin banyak fungsi yang didesentralisasikan maka semakin tinggi semakin tinggi pula derajat desentralisasinya.
- 2) Jenis pendelegasian fungsi. Ada dua jenis dalam hal ini, yakni, *open-end arrangement* atau *general competence* dan *ultra-vires doctrine*. Jika suatu pemerintah daerah memiliki fungsi atas tipe

⁸⁰ Abdul Aziz dan David D. Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-Negara Asia*, cetakan pertama, Pondok Edukasi, Bantul, hal. 4-5

⁸¹ Brian C Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, George Allen & Unwin, London, 1985, hal. 84

⁸² M.R. Khairul Muluk, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*, Bayumedia, Malang, 2006, hal. 18-19

pendelegasian *general competence* maka dapat dianggap derajat desentralisasinya lebih besar.

- 3) Jenis kontrol pemerintahan pusat atas pemerintah daerah. Kontrol represif derajat desentralisasinya lebih besar dari pada kontrol yang bersifat preventif.
- 4) Berkaitan dengan faktor keuangan daerah yang menyangkut sejauh mana adanya desentralisasi pengambilan keputusan, baik tentang penerimaan maupun pengeluaran pemerintahan daerah.
- 5) Tentang metode pembuatan pemerintahan daerah. Derajat desentralisasi akan lebih tinggi jika sumber otoritas daerah berasal dari ketetapan legislatif dari pada pendelegasian dari eksekutif.
- 6) ketergantungan finansial pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Semakin besar persentase bantuan pusat daripada penerimaan asli daerah, berarti semakin besar pula ketergantungan daerah tersebut kepada pusat. Hal ini berarti derajat desentralisasinya lebih rendah.
- 7) Faktor besarnya wilayah pemerintah daerah. Semakin luas wilayahnya maka semakin besar derajat desentralisasinya karena pemerintah daerah lebih dapat mengatasi persoalan dominasi pusat atas daerah. Meskipun demikian hubungan antara besaran wilayah dengan kontrol masih terbuka untuk diperdebatkan.
- 8) Politik partai. Jika perpolitikan di tingkat lokal masih didominasi oleh organisasi politik nasional maka derajat derajat desentralisasinya dianggap lebih rendah daripada jika perpolitikan di tingkat lokal lebih mandiri dari organisasi politik nasional.

c. Otonomi Daerah

Menurut kamus Lengkap Bahasa Indonesia, Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan

perundang-undangan yang berlaku.⁸³ Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda) juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van derpot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri)⁸⁴

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian irisan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah”.⁸⁵ Josep Riwu Kaho memberi istilah “sistem dan prinsip”. Teknik yang dipergunakan untuk menetapkan bidang mana yang menjadi urusan pusat dan mana yang merupakan wewenang Pemerintah daerah dibagi menjadi (1) sistem residu (teori sisa), (2) sistem material, (3) sistem formal, (4) Sistem otonomi riil, dan (5) Prinsip Otonomi yang nyata, Dinamis dan bertanggung jawab.⁸⁶ Koentjoro Poerbopranoto memakai istilah sistem yang kadang kala diganti dengan istilah asas.⁸⁷ Moh. Mahfud MD memakai istilah “asas

⁸³ Em Zul Fajri dan Ratu Aprilia Senja , *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, cetakan ketiga, Difa Publisher, tanpa kota, hal. 605

⁸⁴ Laica Marzuki, yang dikutip oleh Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa media, Bandung, hal, 83

⁸⁵ Bagir manan, *Menyongsong Fajar, Op Cit*, hal. 26-32

⁸⁶ Josep Riwu kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, cetakan kedua, CV. Rajawali, Jakarta, 1991, hal. 15-19

⁸⁷ Lihat dalam M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintahan daerah*, Alumni, Bandung, 1983

otonomi” yaitu asas otonomi formal, asas otonomi material dan asas otonomi riil.⁸⁸

Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, ternyata mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus pemerintahan antara pusat dan daerah.

1) sistem residu (teori sisa),

Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, Pemerintah Daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam pelbagai lapangan atau bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kapasitasnya besar atau sebaliknya terlalu luas bagi daerah yang kemampuannya terbatas.⁸⁹

2) sistem formal

Dalam sistem ini, urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara *a priori* ditetapkan dalam atau dengan undang-undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya.⁹⁰

3) sistem material

⁸⁸ Moh. Mahfud MD, *Op cit*, hal. 96-98

⁸⁹ Josep Riwu Kaho, *Op cit*, hal. 15

⁹⁰ Josep Riwu Kaho, *Op cit*, hal. 17 *commit to user*

Dalam sistem materiil, tugas Pemerintah Daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terperinci. Di luar dari tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat.⁹¹ Titik tolak pemikiran ini adalah adanya perbedaan mendasar antara urusan pusat dan pemerintah daerah. Tetapi sistem otonomi material memiliki kelemahan, sebab ia berpangkal pada pikiran yang keliru yaitu anggapan bahwa urusan pemerintahan dapat dirinci dan dipilah-pilah. Padahal, meskipun memang ada hal-hal yang dapat dilihat sifatnya dengan jelas, banyak juga hal-hal yang mempunyai sifat ganda. Begitu juga ada kemungkinan bahwa dalam setiap urusan pemerintahan terkandung berbagai dimensi atau bagian-bagian yang perlu diatur dan diurus secara berbeda, misalnya urusan pertanian. Jadi sangat sulit untuk menentukan secara rinci urusan setiap satuan pemerintahan.⁹²

4) Sistem otonomi riil

Dalam sistem ini, penyerahan urusan dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Maka kemungkinan yang dapat timbul ialah bahwa tugas /urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan pemerintah daerah dengan melihat kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika, bila dipandang perlu dapat di serahkan kembali kepada pemerintah Pusat atau ditarik kembali ke daerah.⁹³

5) Prinsip Otonomi yang nyata, Dinamis dan bertanggung jawab

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Esensi otonomi yang nyata (riil) dalam arti bahwa pemberian

⁹¹ Josep Riwu Kaho., *Op cit*, hal. 15

⁹² Moh. Mahfud MD, *Op cit*, hal. 97

⁹³ Josep Riwu Kaho, *Op cit*, hal. 17-18

otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan dan tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah ini harus merupakan otonomi yang bertanggungjawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi dan tidak bertentangan dengan pengarahannya yang diberikan di dalam GBHN, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Tambahan istilah “dinamis” tidak mengubah pengertian otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, akan tetapi hanyalah merupakan suatu penekanan (*stressing*).⁹⁴

d. Hubungan Demokrasi, Desentralisasi dan Otonomi

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Dalam bahasa yang lebih tegas dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*Spreiding van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.⁹⁵

⁹⁴ Josep Riwu Kaho, *Op cit*, hal. 18-19

⁹⁵ Bagir Manan, menyongsong..., *Op Cit*, hal. 174

Bhenyamin Hoesein mengartikan otonomi hampir paralel dengan pengertian “demokrasi”, yaitu pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintahan pusat. Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan, sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun ara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan.⁹⁶

Desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Kaitan desentralisasi dan otonomi daerah seperti itu terlukis dalam pernyataan Gerald S Maryanov. Menurut pakar ini, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang.⁹⁷

Hans Kelsen mengatakan : *decentralization allow a closer approach to the idea of democracy then centralization*. Robert Rienow menyebutkan bahwa : *Handling their local affairs is regarded as good training for people charged with the central of democracy. It is more than training, it the very essence of the popular system*⁹⁸ Jadi menurut Rienow satuan pemerintahan otonom merupakan ajang latihan demokrasi, bahkan lebih dari itu merupakan esensi demokrasi.

Menurut Bagir Manan kehadiran satuan pemerintah otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal berikut :⁹⁹*Pertama*, Secara umum, satuan pemerintahan otonom

⁹⁶ Bhenyamin Hoesein, Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Disertasi, Pascasarjana UI, 1993, hal. 12

⁹⁷ *Ibid*, hal. 18

⁹⁸ Robert Rienow, *Introduction to Government*, Alfred A. Knopf, N.Y, 1966, hal. 573

⁹⁹ Bagir Manan, menyongsong..., *Op Cit*, hal. 177

tersebut lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi; *Kedua*, Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi; *Ketiga*, Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan; dan *keempat* Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda.

Lebih lanjut menurut Bagir Manan¹⁰⁰ yang menulis disertasi tentang Hubungan Pusat dan daerah di Universitas Padjajaran menyimpulkan bahwa ada tiga faktor yang memperlihatkan kaitan erat antara demokrasi, otonomi dan desentralisasi, yaitu, *Pertama*, untuk mewujudkan kebebasan (*liberty*), *Kedua*, untuk menumbuhkan kebiasaan dikalangan rakyat agar mampu memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka; *ketiga*, untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda-beda.

Dari gagasan tersebut tampak bahwa filosofi, formulasi, dan implementasi otonomi haruslah berorientasi pada, *Pertama*, realisasi dan implementasi demokrasi; *kedua*, realisasi kemandirian secara nasional dan mengembangkan sensitivitas kemandirian daerah; *ketiga*, membiasakan daerah untuk mendewasakan diri dalam *memanage* permasalahan dan kepentingannya sendiri, *keempat*, menyiapkan *political schooling* untuk masyarakat; *kelima*, menyediakan saluran bagi aspirasi dan partisipasi daerah; dan *keenam*, membangun efisiensi dan efektivitas daerah.¹⁰¹

Berdasarkan uraian dan pendapat di atas ternyata desentralisasi akan melahirkan otonomi dan keduanya sekaligus merupakan pelaksanaan dari prinsip negara demokrasi.

¹⁰⁰ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal. 39

¹⁰¹ Mahfud MD, *Pergulatan Politik... Op Cit*, hal. 188

B. Penelitian yang Relevan

- 1) Tesis Suryo Sakti Hadiwijoyo, “Sistem Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perspektif Sejarah Hukum dan Kekuasaan). Fokus penelitiannya adalah menggali Pemerintahan Yogyakarta sejak zaman Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang hingga pasca kemerdekaan, dimana dalam setiap tahapan tersebut terdapat perbedaan kepentingan elite yang ada pada masa itu, baik berkaitan dengan faktor politik, ekonomi, maupun sosial budaya.¹⁰²
- 2) M. Solly Lubis, Disertasi “Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan di Daerah di Indonesia dan Garis Besar Pelaksanaannya di Sumatera Utara”. Disertasi ini dalam kesimpulannya antara lain memuat bahwa karena masalah pemerintahan daerah di daerah sebagai salah satu aspek ketatanegaraan dalam sub sistem politik adalah merupakan bagian yang integral dalam sistem kehidupan Nasional, maka menurut pendekatan sistem dan pandangan Konseptual strategik pengelolaan masalah ini harus secara terpadu dalam sistem pengelolaan kehidupan nasional secara menyeluruh dengan kesatuan landasan ideal, struktural dan operasional.¹⁰³
- 3) Disertasi Mahfud MD tentang Politik Hukum di Indonesia, hasil studi menunjukkan bahwa sepanjang sejarah Indonesia telah terjadi tolak-tarik antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter, meskipun semua konstitusinya menetapkan demokrasi satu asas hidup bernegara yang sangat fundamental. Perubahan karakter produk hukum juga terjadi secara tolak tarik dengan senantiasa mengikuti perubahan konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Jika masyarakat

¹⁰² Suryo Sakti Hadiwijoyo Tesis “Sistem Pemerintahan Daerah Istimewa Jogjakarta (Perspektif Sejarah Hukum dan Kekuasaan), Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, 2008, dipetik dalam: Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2009, Menggugat Keistimewaan Yogyakarta (Tarik Ulur Kepentingan Elit dan Isu Perpecahan), Pinus Book Publisier, Yogyakarta

¹⁰³ M. Solly Lubis, Disertasi “Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan di Daerah di Indonesia dan Garis Besar Pelaksanaannya di Sumatera Utara” Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 1983 di petik dalam: M. Solly Lubis, 1983, “Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah, Alumni, Bandung, hal. 410-411

mendambakan lahirnya hukum yang berkarakteristik responsif maka yang lebih dulu harus diupayakan adalah menata kehidupan politiknya agar menjadi demokratis, sebab bagaimanapun hukum merupakan produk politik.¹⁰⁴

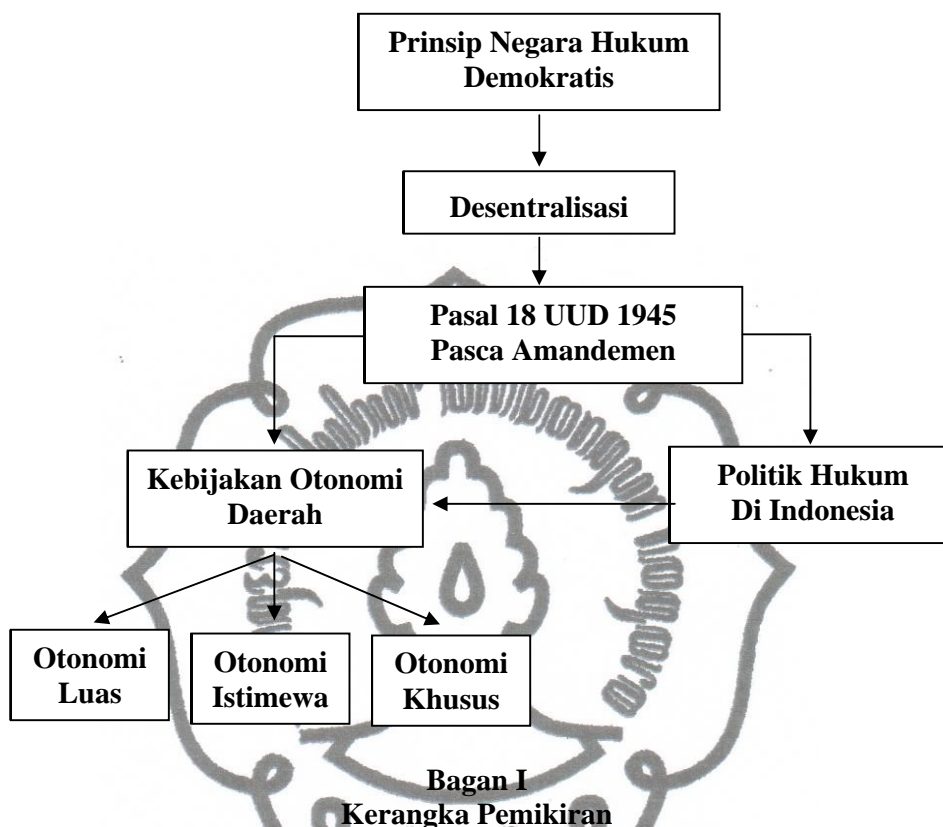
- 4) Disertasi Juanda, Penelitian mendalam tentang hubungan kewenangan dua fungsi Negara antara badan eksekutif daerah dan badan legislatif daerah. Dengan tujuan menemukan konsep dan mengembangkan hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam Sistem pemerintahan menurut UUD 1945. Juanda menyimpulkan hubungan kewenangan antara kedua organ tersebut mutlak ditata kembali. Dikatakan mutlak karena sejarah telah menunjukkan bahwa dengan dua pola yang belum pernah seimbang tersebut ternyata belum satupun yang dapat memberikan ke arah terciptanya kesejahteraan dan kepuasan bagi masyarakat. Penelitian ini menggunakan pendekatan teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan sebagai *grand theory*, dan didukung oleh teori demokrasi dan teori desentralisasi sebagai *applied theory*¹⁰⁵
- 5) Disertasi Edie Toet Hendratno fokus meneliti tentang kebijakan desentralisasi dalam UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 32 Tahun 2004 yang cenderung mengarah ke sistem Federal dan menggali pengaruh kebijakan tersebut terhadap pelaksanaan fungsi Negara di Indonesia serta upaya yang dapat dilakukan agar kebijakan desentralisasi yang mengarah ke sistem federal tersebut dapat menunjang pelaksanaan fungsi Negara yang sesuai dengan amanat UUD 1945. Teori yang dipakai adalah teori negara hukum sebagai *grand theory*. Teori pemisahan dan pembagian kekuasaan dan teori desentralisasi¹⁰⁶

¹⁰⁴ Moh. Mahfud MD, Politik Hukum Di Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1998, hal. 5-6

¹⁰⁵ Juanda, Disertasi, *Hubungan Kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah Menurut UUD 1945*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 2004, di petik dalam : Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah ; Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung

¹⁰⁶ Edie Toet Hendratno, Disertasi “Desentralisasi yang Mengarah ke Sistem Federal dan Pengaruhnya terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara di Indonesia” Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2006, di petik dalam : Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hal. 337-344

C. Kerangka Berfikir



Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan demokrasi. Prinsip negara hukum yang demokratis dirumuskan dalam konstitusi UUD 1945 (setelah diamandemen) khususnya pada pasal 1 ayat (2) dan (3).¹⁰⁷ Adanya prinsip negara hukum yang demokratis maka akan memunculkan asas desentralisasi pemerintahan daerah. Adanya desentralisasi dan otonomi daerah dapat dipandang sebagai bagian penting dari prinsip negara hukum sebab dengan desentralisasi dan otonomi dengan sendirinya ada pembatasan kekuasaan seperti yang dituntut di dalam negara hukum dan penganut konstitualisme. Hal ini dapat dikonfirmasi dengan ciri-ciri negara hukum yang ada, antara lain, menyebut adanya tiga prinsip pokok yakni adanya undang-undang dasar sebagai hukum yang tertulis yang mengatur hubungan

¹⁰⁷ Prinsip demokrasi terletak pada Pasal 1 ayat (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dan prinsip Negara hukum tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) yaitu Negara Indonesia adalah negara hukum.

antara pemerintah dan rakyatnya, adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan adanya pemencaran kekuasaan negara dan pemerintahan.¹⁰⁸

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Artinya prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertikal. Suatu kekuasaan yang tidak dipencar bukan kekuasaan yang dapat diterima di negara demokrasi, melainkan merupakan model kekuasaan yang terjadi di negara-negara dengan sistem politik absolut atau otoriter.

Pada era orde baru, pemerintahan yang dijalankan bersifat sentralistis sehingga kurang memberikan peluang berkembangnya demokrasi dan desentralisasi otonomi daerah. Sejak runtuhnya rezim orde baru atau lebih dikenal dengan era reformasi membuat titik balik perubahan konfigurasi politik dari pemerintah otoriter menuju pemerintahan yang demokratis atau lebih dikenal dengan pemerintahan transisi demokrasi. Hal ini menyebabkan terjadinya perubahan politik hukum pemerintahan daerah di Indonesia.

Pada era reformasi, perubahan konfigurasi politik menghantarkan terjadinya perubahan UUD 1945, salah satunya terjadi perubahan perumusan Pasal 18 (lama) UUD 1945 pasca amandemen menjadi tiga pasal (18, 18A dan 18 B). Adanya perubahan rumusan pemerintahan daerah tersebut mengakibatkan terjadi perubahan kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Berdasarkan rumusan ketiga pasal tersebut maka kebijakan otonomi daerah di Indonesia dirumuskan menjadi otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah istimewa dan otonomi khusus. Terjadinya perubahan kebijakan otonomi daerah tersebut merupakan pilihan politik hukum di Indonesia dalam mengkaji dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah di masa lalu dan untuk menerapkan politik hukum di masa sekarang dan masa yang akan datang.

¹⁰⁸ Bagir manan, *Hubungan kewenangan...* Op Cit, hal. 39



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan kegiatan ilmiah yang disajikan secara sistematis dan harus dapat dipertanggungjawabkan. Setiap melakukan penelitian, maka harus menggunakan metode-metode tertentu. Metode penelitian menurut Soerjono Soekanto¹¹⁸ adalah sebagai berikut :

1. suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian;
2. suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan;
3. cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

Menurut Soetandyo Wignyosoebroto ada lima konsep hukum, yaitu :¹¹⁹

1. Hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang mempunyai sifat kodrati dan berlaku universal.
2. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional.
3. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim *in concreto* dan tersistematisasi sebagai *judge made law*.
4. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empirik.
5. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka.

Berdasarkan konsep hukum Soetandyo Wignyosoebroto di atas, maka penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum pada konsep hukum kedua yaitu hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional. Hal ini berarti bahwa hukum yang akan diteliti

¹¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1986, hal. 5

¹¹⁹ Setiono, *Pemahaman terhadap Metodologi Penelitian Hukum*, Program Studi Pasca sarjana UNS, Surakarta, 2005, hal. 20-21

adalah hukum positif yang dirumuskan didalam peraturan perundang-undangan.

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder.¹²⁰ Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.

Penelitian hukum doktrinal atau normatif mencakup, antara lain¹²¹ :

1. penelitian terhadap asas-asas hukum,
2. penelitian terhadap sistematika hukum,
3. penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horisontal,
4. penelitian perbandingan hukum,
5. penelitian sejarah hukum.

Berdasarkan lima konsep penelitian hukum doktrinal tersebut, maka penelitian ini termasuk pada penelitian sejarah hukum. Penelitian sejarah hukum bermaksud untuk menjelaskan perkembangan dari bidang-bidang hukum yang diteliti. Dengan penelitian sejarah hukum akan terungkap permukaan mengenai fakta hukum masa silam dalam hubungannya dengan fakta hukum masa kini.¹²²

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian hukum normatif. Dengan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua

¹²⁰ Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia. Jakarta, 1990, hal. 11

¹²¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 15

¹²² Amirudin dan Zainal Asikin, *Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, hal. 131

undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan penelitian. Pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan berkembang pengaturan isu yang dihadapi.¹²³

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan. Dalam penelitian ini, penulis memakai tempat penelitian antara lain di Perpustakaan Pusat UNS, Perpustakaan Fakultas Hukum UNS, Perpustakaan Pascasarjana UNS, Perpustakaan pusat UMS. Pemilihan lokasi berdasarkan kelengkapan data dan kemudahan penulis dalam mengakses dan mencari data yang dibutuhkan dalam penelitian.

C. Jenis dan Sumber Data

Berkaitan dengan jenis penelitian yang merupakan penelitian normatif, maka jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Menurut Burhan Ashofa¹²⁴ kegunaan data sekunder adalah sebagai berikut :

1. Untuk mencari data awal/informasi
2. Untuk mendapatkan landasan teori/landasan hukum
3. Untuk mendapatkan batasan/definisi/arti suatu istilah

Data sekunder didapat dari sejumlah keterangan atau fakta-fakta yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu melalui studi kepustakaan yang terdiri dari dokumen-dokumen, risalah sidang, buku-buku literatur, penelitian sebelumnya, dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Menurut Soerjono Soekanto¹²⁵ data sekunder digunakan dalam penelitian meliputi tiga bahan hukum yaitu :

¹²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ketiga, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 93-95

¹²⁴ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, cetakan pertama, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hal. 103

¹²⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cetakan ketiga, UI Press, Jakarta, hal.

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian hukum ini adalah peraturan perundang-undangan yaitu:

- a. UUD : Meliputi UUD 1945 dan UUD 1945 yang sudah diamandemen tahun 1999-2002
- b. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah;
- c. Tap MPR RI No XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN
- e. Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- f. UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah juncto UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- g. UU No 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh juncto UU No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Propinsi Naggroe Aceh Darussalam juncto UU No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh
- h. UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua
- i. UU No 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta jo UU No 29 Tahun 2007 Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- j. Dan peraturan perundang-undangan lainnya

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam

penelitian ini meliputi : Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Daerah Istimewa Yogyakarta, Risalah Sidang Amandemen UUD 1945, Jurnal, buku, artikel, laporan penelitian dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Bahan hukum tertier

Bahan hukum tertier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tertier dalam penelitian ini meliputi : Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, ensiklopedia.

D. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang dipakai dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik Penelitian Kepustakaan yaitu teknik yang berupa studi kepustakaan/studi dokumen yang menelaah bahan-bahan hukum baik dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier.

E. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori, dan uraian dasar, sehingga akan dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.¹²⁶

Teknik analisis data adalah suatu uraian tentang cara-cara analisis, yaitu dengan kegiatan mengumpulkan data kemudian diadakan pengeditan terlebih dahulu, untuk selanjutnya dimanfaatkan sebagai bahan analisis yang sifatnya kualitatif. Setelah data terkumpul, maka data diolah untuk dapat mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi mempunyai arti untuk membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut supaya dapat memudahkan pekerjaan dalam analisis. Pengolahan bahan hukum secara normatif dilakukan dengan cara menyusun dan mengklasifikasi bahan hukum yang telah dikumpulkan.

¹²⁶ Lexi J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Ctk kedua, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, Hal. 143

Kemudian data dianalisis secara normatif. Penganalisaan data merupakan tahap yang penting dan menentukan, sehingga akan dapat menunjukkan hubungan-hubungan dan akibat secara jelas dan sistematis. Maksud utama dari analisis terhadap bahan buku adalah untuk mengetahui makna yang terkandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan dengan secara konsepsional dengan mengetahui penerapannya dalam praktek dan putusan-putusan hukum.¹²⁷

Dengan dianalisis secara normatif, maka akan dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh dalam hal mengenai jawaban atas permasalahan-permasalahan, yang kemudian akan dibahas secara sistematis. Pada hakekatnya suatu analisis yuridis normatif menekankan pada metode deduktif sebagai pegangan utama dan metode induktif sebagai tata kerja penunjang. Untuk analisis normatif terutama mempergunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber data dalam penelitiannya.¹²⁸ Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah menggunakan logika deduksi. Logika deduksi yaitu menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.¹²⁹

Penulis juga menggunakan analisis sejarah hukum dalam penelitian ini. Seorang peneliti yang menggunakan metode sejarah di dalam tinjauannya terhadap hukum, mempunyai kewajiban utama untuk menelaah hubungan antara hukum dengan gejala-gejala sosial lainnya dari sudut sejarah. Penelitian sejarah hukum bermaksud untuk menjelaskan perkembangan dari bidang-bidang hukum yang diteliti. Dengan penelitian sejarah hukum akan terungkap permukaan mengenai fakta hukum masa silam dalam hubungannya dengan fakta hukum masa kini.¹³⁰

¹²⁷ Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media. Malang , 2007, hal. 310

¹²⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 166-167

¹²⁹ Johnny Ibrahim, *Op cit*, hal. 393

¹³⁰ Amirudin dan Zainal Asikin, *Metode Penelitian, Op Cit*, hal. 131



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Dasar Hukum Kebijakan Otonomi Daerah pada waktu yang lalu (Masa Orde Baru)

Konstitusi UUD 1945 merupakan dasar hukum tertinggi, sebagai acuan dasar dalam menata pemerintahan negara. Penyelenggaraan otonomi daerah pada waktu yang lalu (masa orde baru), mengacu pada ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Ketentuan Bab VI Pemerintahan Daerah, Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan :

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Penjelasan resmi Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan :

- a. Oleh karena Negara Indonesia merupakan satu *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah didalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat autonom (*streek* dan *locale rechtegemenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan oleh undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- b. Dalam terroir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende Landchappen* dan *Volkgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut.

Berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 18 UUD 1945, Pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto menindaklanjuti dengan mengeluarkan UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

commit to user

Pemerintahan Di Daerah. UU tersebut merupakan tindak lanjut dari Tap MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, telah digariskan prinsip-prinsip pokok tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah sebagai berikut :

“Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi”.

Pengarahan-pengarahan yang telah diberikan dalam GBHN yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab, sebagai tersebut di atas ialah ¹²⁹ :

- a. harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa.
- b. Harus dapat menjamin hubungan serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan negara.
- c. Harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah.

Nyata, dalam arti bahwa 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 tangganya sendiri.

Bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebut di seluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan serasi antara pemerintah pusat

¹²⁹ Irawan Soejito, *Sejarah Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Prandya Paramita, Jakarta, hal. 42

dan daerah, serta menjamin daerah yang bersangkutan dapat berkembang dalam pembangunan daerah.

Dari prinsip-prinsip pokok yang telah digariskan oleh Majelis Permusyawaratan tersebut dapat ditarik beberapa intisari sebagai pedoman untuk penyusunan Undang-undang ini, yaitu di antaranya adalah :¹³⁰

- a. prinsip otonomi daerah;
- b. tujuan pemberian otonomi kepada daerah;
- c. pengarahan-pengarahan dalam pemberian otonomi kepada daerah;
- d. pelaksanaan pemberian otonomi bersama-sama dengan dekonsentrasi.

UU No. 5 Tahun 1974 terdiri dari 8 bab (yang dibagi-bagi ke dalam bagian-bagian) dan 94 pasal yang dilengkapi dengan naskah penjelasan autentik. Pada masa orde baru sudah mengakui keberadaan daerah Istimewa (Daerah Istimewa Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta) dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Daerah Istimewa Aceh dirumuskan dalam penjelasan Pasal 93, Daerah Istimewa Yogyakarta dirumuskan dalam Pasal 91 huruf b, dan Daerah Khusus Ibukota diatur dalam Pasal 6 beserta penjelasannya.

Konsideran menimbang huruf (e) UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menganut isi otonomi riil dan bertanggungjawab. Lebih lengkap bunyi konsideran menimbang huruf (e) yaitu “ bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok Negara dan Dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekosentrasi.

¹³⁰ M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 182

UU ini tidak menyoroti semata-mata soal-soal desentralisasi, akan tetapi UU ini sekaligus menyoroti bersama-sama dengan secara tidak kalah pentingnya, malahan dapat dikatakan lebih pentingnya, soal-soal dekonsentrasi, karena dekonsentrasi dan desentralisasi harus selalu berjalan bergandengan. Istilah “pemerintahan”, setelah dipisah dari istilah “daerah” mengandung pengertian umum, yang mencakupi baik dekonsentrasi, maupun desentralisasi.¹³¹

Selama masih ada pemerintah Nasional (Pusat), selama itu tidak dapat ditiadakan pelaksanaan asas dekonsentrasi, karena pada akhirnya keselamatan seluruh tanah air berada ditangan Pemerintah Pusat, yang tidak dapat melepaskan tanggung-jawabnya dan jangkauannya terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah-daerah.

Disebutkan pula dalam penjelasan umum angka 1 huruf (e) :

Prinsip yang dipakai bukan lagi “Otonomi yang riil dan seluas-luasnya” tetapi “Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Dengan demikian prinsip Otonomi riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah. Sedangkan Istilah “seluas-luasnya” tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang di gariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Istilah “nyata” dan bertanggungjawab”.

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi UU No 5 Tahun 1974 Pemerintahan Daerah disusun menjadi dua tingkatan yaitu daerah tingkat I dan daerah tingkat II (Pasal 3 ayat (1)). Selanjutnya Pasal 13 menyebutkan penyelenggaraan pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibentuk sekretariat Daerah dan Dinas-dinas Daerah. Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh presiden (Pasal 15) dan Kepala daerah tingkat II diangkat oleh menteri dalam negeri (pasal 16) dari sekurang-

¹³¹Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, hal. 93-94

kurangnya dua calon yang diajukan berdasarkan pencalonan dan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah yang diangkat dari pegawai negeri yang memenuhi syarat dan yang pengisiannya dilakukan menurut kebutuhan (Pasal 24). Di samping kepala daerah dan DPRD terdapat alat kelengkapan lain di daerah, yaitu Badan Pertimbangan Daerah. Badan ini berfungsi sebagai badan pertimbangan yang tidak mencampuri secara langsung pelaksanaan pemerintahan di daerah. Keanggotaan Badan Pertimbangan Daerah terdiri dari Pimpinan DPRD dan unsur fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam pimpinan DPRD. (Pasal 46).

UU ini juga menyebutkan bahwa “otonomi daerah lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban daerah untuk melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab”. Ada kata penunjukkan tempat penyelenggaraan tugas pemerintahan di pusat dan daerah sehingga dikenal sentralisasi pemerintahan. Undang-undang ini dirasakan lebih mementingkan kepentingan pemerintah pusat.

Dalam hal Keuangan Daerah Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1974 menyebutkan Sumber pendapatan daerah adalah pendapatan asli daerah, pendapatan berasal dari pemberian Pemerintah dan lain-lain pendapatan yang sah. Pendapatan asli daerah yang terdiri dari : 1) hasil pajak daerah; 2) hasil retribusi daerah; 3) hasil perusahaan daerah; 4) lain-lain hasil usaha Daerah yang sah. Sedangkan Pendapatan berasal dari pemberian pemerintah yang terdiri dari: 1) sumbangan dari pemerintah; 2) sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Penjelasan Umum UU ini pada angka 4 huruf c tentang keuangan daerah menjelaskan agar supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberikan

sumber-sumber pembiayaan yang cukup. Tetapi mengingat bahwa tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada Daerah maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Daerah diatur dengan undang-undang (Pasal 57).

UU No 5 Tahun 1974 merumuskan tiga bentuk pengawasan yaitu Pengawasan Umum, Pengawasan Preventif, dan Pengawasan represif. Pengawasan Umum diatur dalam Pasal 71 dan dijelaskan dalam Penjelasan umum angka 6 huruf b yang menjelaskan pengawasan umum sebagai suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintah daerah untuk menjamin penyelenggaraan dengan baik. Pengawasan umum terhadap Pemerintah Daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota/Kepala Daerah sebagai wakil Pemerintah di daerah bersangkutan. Sedangkan Pengawasan Preventif diatur dalam Pasal 69 dan Penjelasan angka 6 huruf c angka (1) mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, yaitu Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I, dan Gubernur Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II. Pengawasan Represif diatur dalam pasal 70 dan dijelaskan dalam penjelasan angka 6 huruf c angka (1). Pengawasan Represif dilakukan terhadap semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Pengawasan Represif berwujud penangguhan atas pembatalan Peraturan Daerah atau Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Penangguhan atau pembatalan itu dilakukan oleh pejabat yang berwenang.

2. Dasar Hukum Kebijakan Otonomi Daerah Pada waktu sekarang dan waktu yang akan datang (Masa Reformasi 1998)

Seiring dengan perkembangan konfigurasi politik dan hukum di Indonesia saat itu, maka rumusan Pasal 18 (lama) UUD 1945 yang singkat dirasa kurang memenuhi rasa keadilan masyarakat terutama pengaturan mengenai otonomi daerah hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat mulai dipertanyakan untuk dilakukan pengkajian ulang. Oleh karena itu seiring dengan semangat reformasi tahun 1998 maka dilakukan Amandemen UUD 1945. Salah satu hasil dari amandemen tersebut adalah dirumuskannya kembali mengenai desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia yang lebih jelas secara eksplisit dalam Pasal 18, 18 A dan 18 B Amandemen UUD 1945.

Pasal 18

Ayat (1) 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.

Ayat (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Ayat (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Ayat (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

Ayat (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Ayat (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Ayat (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

Ayat (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan

kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Ayat (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

Ayat (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.

Ayat (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Secara lebih lengkap dasar hukum adanya konsep otonomi seluas-luasnya, otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi daerah Khusus dapat diketahui dalam beberapa aturan yaitu :

- a. Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Sidang Umum MPR 1999 telah mengamanatkan dalam ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN, antara lain memberikan Otonomi Khusus kepada Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Irian Jaya (Sekarang dengan nama Papua);
- c. Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 telah dilakukan perubahan kedua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain dalam Pasal 18 ayat (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat dan Pasal 18 ayat (1) mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.

Atas dasar tersebut akhirnya dibentuk otonomi daerah yang beranekaragam dalam bentuk otonomi luas, otonomi istimewa dan otonomi khusus dalam perundang-undangan Pemerintahan Daerah di Indonesia. Berikut ini dasar hukum Otonomi seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus dalam Undang-Undang.

a. Otonomi Seluas-luasnya

Otonomi seluas-luasnya dirumuskan dalam UU No 22 tahun 1999 juncto UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemeritaan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 10 Ayat (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi: *Pertama*, politik luar negeri; *Kedua*, pertahanan; *Ketiga*, keamanan; *Keempat*, yustisi; *Kelima*, moneter dan fiskal nasional; dan, *Keenam*, agama.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan

commit to user

demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya: Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah, juga harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

b. Otonomi Daerah Istimewa

Di Indonesia ada dua daerah yang telah mendapat status daerah Istimewa, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh. Daerah Istimewa Aceh diatur dalam UU No 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Undang-undang ini hanya relatif singkat, Isi otonomi dalam UU ini meliputi Penyelenggaraan Keistimewaan meliputi: 1) penyelenggaraan kehidupan beragama; 2) penyelenggaraan kehidupan adat; 3) penyelenggaraan pendidikan; dan 4) peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah. Susunan Pemerintahan, Keuangan daerah dan Pengawasan tidak diatur dalam undang-undang ini. Dalam

perkembangannya Daerah Istimewa Aceh menjadi Otonomi Khusus melalui UU No 18 Tahun 2001 jo UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Pasal 18 B Amandemen UUD 1945 telah memberikan dasar secara eksplisit terkait dengan Daerah yang memiliki keistimewaan. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang. Ayat selanjutnya menyebutkan Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Semenjak dirumuskan pasal tersebut hingga sekarang, belum membawakan perubahan bagi Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara *defacto* keistimewaan Yogyakarta diakui tetapi secara *de jure* memerlukan pengaturan atau ketentuan hukum yang pasti, meskipun sebenarnya secara *de jure* pengakuan terhadap keistimewaan Yogyakarta sudah dilakukan melalui Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 juncto UU No 19 Tahun 1950 tentang pembentukan daerah Istimewa Yogyakarta, akan tetapi secara eksplisit kedua undang-undang tersebut belum memuat tentang pengaturan-pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan substansi keistimewaan daerah Istimewa Jogjakarta.¹³²

Penyelenggaraan pemerintahan dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada Undang-Undang No 22 Tahun 1999 juncto Undang-Undang No 32 Tahun 2004. Pasal 122 UU No 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam

¹³² Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan*, Op Cit, hal.146

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini. Dalam penjelsan Pasal 122 disebutkan Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Ketentuan ini ditegaskan kembali dalam UU No 32 Tahun 2004 pada Pasal 255, 226 ayat (1) dan ayat (2). Dari kedua undang-undang tersebut keberadaan Yogyakarta sebagai daerah Istimewa di akui tetapi belum ada undang-undang yang secara khusus mengatur isi dan substansi keistimewaan Yogyakarta, selama ini pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan mengacu pada UU No 32 Tahun 2004 (lihat Pasal 226 ayat (2)).

RUU Daerah Istimewa Yogyakarta telah di usulkan menjadi program prioritas prolegnas 2004-2009 namun tidak terealisasi sekarang dimasukkan kembali pada prolegnas 2009-2014. Hal ini tidak seperti Provinsi Daerah Ibu Kota Jakarta¹³³, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam¹³⁴ dan Provinsi Papua¹³⁵ yang telah memiliki

¹³³ Kedudukan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta di undangkan melalui Undang-Undang No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta kemudian pasca Amandemen UUD 1945 kemudian diterbitkan lagi Undang-undang Nomor. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

¹³⁴ Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, pada awal kemerdekaan sampai Orde Baru sebenarnya sudah berstatus sebagai Daerah Istimewa, yang pada saat itu bernama Daerah Istimewa Aceh, akan tetapi dalam kenyataannya kedudukan dan perlakuan yang diterima sama seperti provinsi lain, dan setelah kejatuhan Orde Baru, terbitlah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Daerah Keistimewaan Aceh, yaitu Undang-Undang No 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh, Pasca Amandemen UUD 1945 istilah Daerah Istimewa Aceh mengalami perubahan menjadi Otonomi Khusus melalui UU No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pada Tahun 2006 setelah ditandatanganinya MoU antara Pemerintah

Undang-Undang yang mengatur tentang substansi dan isi dari keistimewaan dan kekhususan masing-masing. Terwujudnya UU Daerah Istimewa Yogyakarta sangat tergantung *political will* dari pemerintah pusat bersama elit politik di DPR RI.

c. Otonomi Khusus

Pasca amandemen Pasal 18 UUD 1945 sampai sekarang telah terbentuk tiga daerah yang memiliki status daerah khusus yaitu Aceh, Papua dan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dengan diatur berdasarkan undang-undang sendiri. Otonomi Khusus Aceh diatur berdasarkan UU No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Darussalam juncto UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemewintahan Aceh. Hal mendasar dari undang-undang ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat. Aceh memiliki kekhususan dalam hal adanya Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sebagai lembaga yang merupakan simbol bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan mempersatu masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Adanya

RI dengan Gerakan Aceh Merdeka di Helsinki, Pemerintah kembali menerbitkan Undang-Undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang di dalamnya mengatur tentang Keistimewaan atau kekhususan Pemerintahan Propinsi Nanggore Aceh Darussalam dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

¹³⁵ Provinsi Papua mendapatkan status khusus setelah diterbitkan Undang-Undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Mahkamah Syar'iyah, Peraturan Daerah di namakan Qonun, Adanya partai lokal, MAjelis Permusyawaratan Ulama

Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Kewenangan Pemerintah meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama. Dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Pemerintah dapat: a. melaksanakan sendiri; b. menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota; c. melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan/atau instansi Pemerintah; dan d. menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dan gampong berdasarkan asas tugas pembantuan.¹³⁶

Dalam ketentuan tersebut, memberikan peluang bagi Aceh untuk memperluas kewenangan daerahnya dan dapat melakukan perbuatan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat seperti politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal dan urusan tertentu dalam bidang agama. Ketentuan urusan tertentu dalam bidang agama disini juga dapat ditafsirkan bahwa pemerintah pusat tidak memiliki otoritas mutlak pengaturan agama di wilayah Aceh.

Sedangkan Otonomi Khusus Papua diatur dalam UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain dalam rangka pelaksanaan

¹³⁶ Pasal 7 Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Otonomi Khusus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-undang ini. Perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Provinsi Papua dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Gubernur berkoordinasi dengan Pemerintah dalam hal kebijakan tata ruang pertahanan di Provinsi Papua.¹³⁷

Papua memiliki kekhususan dalam beberapa hal meliputi, Pertama, adanya Majelis Rakyat Papua yang beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP (Pasal 19 ayat (1)); Kedua, Adanya Peraturan daerah khusus (Perdatus) yang dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan MRP Pasal 29 ayat (1)); Ketiga, Adanya Peraturan daerah Provinsi (Perdasi) yang dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur.(Pasal 29 ayat (2)); Keempat, Dalam rangka meningkatkan efektivitas pembentukan dan pelaksanaan hukum di Provinsi Papua, dapat dibentuk Komisi Hukum Ad Hoc. Komisi Hukum Ad Hoc yang fungsi, tugas, wewenang, bentuk dan susunan keanggotaannya diatur dengan Perdasi (Pasal 32); Kelima, Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur Provinsi Papua. (Pasal 48 ayat (5)) dan Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi di Provinsi Papua dilakukan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur. (Pasal 52 ayat (2)).; Keenam, Di samping kekuasaan

¹³⁷ Pasal 4 Undang-Undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

kehakiman, diakui adanya peradilan adat di dalam masyarakat hukum adat tertentu yaitu peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pengadilan adat disusun menurut ketentuan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pengadilan adat memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana berdasarkan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. (Pasal 51).

Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diatur dengan berpedoman kepada Undang-undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kecuali hal-hal yang diatur tersendiri dalam Undang-undang ini. (Pasal 2 ayat (1)). Kekhususan di sini antara lain terletak pada wilayah Kabupaten dan Kotamadya merupakan wilayah administrasi (Pasal 6 ayat (1), dengan Walikotamadya/Bupati diangkat oleh gubernur dengan persetujuan pimpinan DPRD dari PNS yang memenuhi syarat (Pasal 20 ayat 2). Di tingkat Kabupaten atau Kotamadya dibentuk Dewan Kabupaten atau Dewan Kotamadya yang anggotanya dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari tokoh masyarakat yang diusulkan oleh Dewan Kelurahan (Pasal 26 ayat 5). Selanjutnya Otonomi Khusus diatur dalam UU No 27 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi daerah Ibukota Jakarta.

Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah dan Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta yang diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dibantu oleh sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang deputi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah. Deputi diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Deputi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur. Deputi bertanggung jawab kepada

Gubernur. Ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, tugas, fungsi, dan tanggung jawab deputy diatur dengan peraturan presiden.

Di dalam Undang-Undang ini ditetapkan juga jumlah keanggotaan DPRD Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Pengangkatan calon walikota/bupati diajukan oleh Gubernur untuk mendapat pertimbangan DPRD Provinsi. Dalam pelaksanaan tugasnya, walikota/bupati bertanggung jawab kepada Gubernur. Hal inilah yang mendorong amanat normatif dalam Undang-Undang ini, yaitu bahwa pertimbangan DPRD Provinsi tersebut tidak mengikat Gubernur dalam menetapkan walikota/bupati.

Untuk membantu walikota/bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan kota/kabupaten dibentuk dewan kota/dewan kabupaten. Anggota dewan kota/dewan kabupaten terdiri atas tokoh-tokoh yang mewakili masyarakat dengan komposisi satu kecamatan satu wakil. Anggota dewan kota/dewan kabupaten diusulkan oleh masyarakat dan disetujui oleh DPRD Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk selanjutnya ditetapkan oleh Gubernur. Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan, jumlah, kedudukan, tata kerja dan tata cara pemilihan keanggotaan dewan kota/dewan kabupaten diatur dengan peraturan daerah.¹³⁸

Di dalam Undang-Undang ini terdapat perubahan pendanaan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam APBN. Pendanaan dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia ditetapkan bersama antara

¹³⁸ Pasal 24 Undang-Undang No 27 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi daerah Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan usulan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Pendanaan dimaksud merupakan anggaran yang diperuntukkan dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang pengalokasiannya melalui kementerian/lembaga terkait.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibukota Jakarta dalam UU ini tidak secara eksplisit diatur. Salah satu penyebabnya adalah Daerah Khusus Ibukota Jakarta secara teritorial juga dalam wilayah pemerintah pusat, dan secara anggaran terkait dengan status kekhususan langsung di alokasikan dalam APBN, sehingga secara langsung mekanismenya sudah inklut diawasi dan di kontrol oleh pemerintah pusat.

B. Pembahasan

1. Alasan Kebijakan Otonomi Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen yang menetapkan Politik Hukum dengan Otonomi seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus

Dalam pembahasan penelitian ini, penulis mengartikan konsep politik hukum seperti yang dikemukakan oleh Moempoeni Martojo¹³⁹ bahwa ruang lingkup pembahasan Politik hukum adalah hukum yang berlaku di waktu yang lalu, yang berlaku sekarang maupun yang seharusnya berlaku di waktu yang akan datang. Pembahasan ini didukung dengan teori demokrasi dan desentralisasi di Indonesia. Lebih lanjut akan penulis uraikan alasan kebijakan Otonomi Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen yang menetapkan Politik Hukum dengan Otonomi seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus yang penyajian dalam pembahasan di bagi menjadi dua bagian yaitu; Pertama membahas Kebijakan otonomi daerah yang berlaku di waktu yang lalu (Era Orde Baru); Kedua, Kebijakan otonomi daerah yang berlaku di waktu

¹³⁹ Moempoeni Martojo, Op Cit, hal. 6

sekarang dan di waktu yang akan datang (Era Reformasi). Untuk penjelasan penulis uraian sebagai berikut :

a. Kebijakan Otonomi Daerah yang berlaku di waktu yang lalu (Masa Orde Baru)

Berdasarkan pendekatan politik hukum, untuk menganalisis, kebijakan otonomi daerah dalam rumusan Pasal 18 Pasca Amandemen UUD 1945 dalam bentuk otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah Istimewa dan Otonomi Khusus dalam kajian politik hukum maka perlu di kaji lebih dahulu kebijakan otonomi daerah pada waktu lalu, sebagai bahan evaluasi dan cerminan untuk merumuskan kebijakan pada waktu sekarang dan pada waktu yang akan datang yang lebih baik dengan mempertimbangan perkembangan masyarakat pada waktu itu.

Kebijakan otonomi daerah yang berlaku di waktu yang lalu (Masa Orde Baru) secara mendasar mengacu pada rumusan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi :

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Penjelasan resmi Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan :

- 1) Oleh karena Negara Indonesia merupakan satu *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah didalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat autonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan oleh undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- 2) Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende Landchappen* dan *Volkgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang

bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.

Menurut Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai unitaris dan desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara. Sementara itu nilai dasar desentralisasi diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam masing-masing daerah otonom dengan mendapatkan penyerahan atau pengakuan kewenangan sebagai otonomi daerah.

Para pakar menilai Antara rumusan Pasal 18 UUD 1945 dengan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ada ketidak sesuaian konsep terkait dengan otonomi daerah. Berkaitan dengan hal tersebut The Liang Gie menyatakan bahwa penjelasan tersebut memperluas isi Pasal 18 UUD 1945. Walaupun penjelasannya resmi mengatakan demikian, akan tetapi sejarah menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dalam Negara Republik Indonesia sampai saat ini ternyata bahwa desa dan *volksgemeenschappen* tidak pernah dianggap sebagai daerah istimewa, sehingga daerah istimewa hanya ditinjau terhadap *zelfbestuurende landschappen*.¹⁴⁰ Selanjutnya The Liang Gie¹⁴¹ menilai apabila riwayat terjadinya Pasal 18 UUD 1945 diteliti, ternyata bahwa makna pasal itu tidak diuraikan dengan tepat dalam penjelasan resmi sebagaimana diumumkan dalam Berita Republik Indonesia. Penjelasan resmi itu memberikan keterangan-keterangan tambahan yang tidak cocok, yaitu dalam tiga hal :

1) Bahwa Indonesia akan dibagi dalam Propinsi

¹⁴⁰ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan di Negara Republik Indonesia Jilid I*, Liberty, Jogjakarta, 1992, hal. 39

¹⁴¹ The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia, Supersukses*, Yogyakarta, 1982, hal. 10

- 2) Bahwa daerah-daerah itu adalah daerah otonom atau daerah administrasi
- 3) Bahwa *volksgemeenschappen*, seperti desa, negeri, marga dan sebagainya adalah daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Keterangan tambahan bahwa daerah besar dan kecil itu merupakan daerah otonomi atau daerah administrasi telah mengubah secara prinsipil makna Pasal 18 UUD 1945. Sebenarnya ditinjau dari prinsip-prinsip pemerintahan tingkat lebih rendah yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945, tidak terdapat indikasi bahwa Pasal 18 mengatur prinsip Wilayah Administratif (asas dekonsentrasi) di samping desentralisasi atau otonomi. Sehingga, atas dasar itu, Pasal 18 UUD 1945 hanya mengenal satu pemerintahan Daerah (Pemerintahan daerah otonom). Jadi, secara konstitusional hanya daerah otonom yang perlu diatur dalam undang-undang organik sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 18 UUD 1945.¹⁴²

Mengenai ketidak sesuaian antara Pasal 18 UUD 1945 dengan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 juga ditegaskan oleh Bagir Manan¹⁴³ secara tegas menyebutkan bahwa tidak terdapat petunjuk bahwa Pasal 18 mengatur prinsip daerah (wilayah) administrasi atau dekonsentrasi disamping desentralisasi atau otonomi, penjelasan pasal itu tidak sepenuhnya mencerminkan bunyi dan makna pasal 18 yang hanya mengatur prinsip otonomi atau daerah otonom.

Bagir Manan melakukan kajian lebih lengkap¹⁴⁴ terhadap pandangan Moh. Hatta sebelum UUD 1945 dirancang dan pendapat Supomo, Muhammad Yamin, Amir dan Ratulangi baik di Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan di

¹⁴² ibid

¹⁴³Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, CV Mandar maju, Bandung, 1991, hal. 19-20, hal. 108

¹⁴⁴ Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Uniska, Karawang, hal. 9

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menyimpulkan bahwa dasar-dasar pikiran UUD 1945 Pasal 18 adalah :

- 1) Pemerintah Daerah merupakan susunan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Pemerintahan daerah yang dikehendaki adalah pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (daerah otonom). Dengan perkataan lain, Pasal 18 UUD 1945 hanya mengatur mengenai daerah otonom.
- 3) Pemerintahan daerah tersusun dari sebanyak-banyaknya dua tingkat. Desa (dan satuan semacam desa) merupakan satuan pemerintahan di bawah. Dengan demikian menjadi nyata bahwa pemerintahan desa merupakan kesatuan yang integral dalam susunan pemerintahan daerah.
- 4) Pemerintahan daerah disusun dengan memperhatikan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa yaitu desa (dan satuan semacam desa) dan satuan pemerintahan asli lainnya (*zelfbesturende landschappen*) yang kemudian disebut swapraja.
- 5) Pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan otonomi seluas-luasnya.

Walaupun demikian saat pemerintahan Soeharto berkuasa, Otonomi Daerah yang dibentuk sebagai perwujudan dari Pasal 18 UUD 1945 adalah pemerintahan daerah desentralisasi yang sentralistis. Hal ini dapat dilihat dalam rumusan UU No 5 Tahun 1974 yang dijadikan acuan dalam kebijakan otonomi daerah di era pemerintahan orde baru di bawah kepemimpinan Soeharto.

Terbentuknya UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, merupakan tindak lanjut dari dikeluarkannya Ketetapan MPR No IV/MPR/ 1973 tentang GBHN dan Ketetapan MPR No V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang berupa Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sementara Republik Indonesia. Tap MPR No IV/MPR/ 1973 tentang GBHN yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut :

“Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diserahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi”

Atas dasar Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 dan Ketetapan MPR No V/MPR/1973 selanjutnya di wujudkan dalam UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Sejak saat inilah pemerintahan menjadi sentralistis dan daerah tidak diberikan ruang yang luas untuk mengembangkan potensi daerahnya, semuanya harus atas ijin dan kendali dari Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan otonomi daerah yang “riil” dan “seluas-luasnya” sebagaimana prinsip yang terdapat dalam ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 tidak dipakai lagi, dan sebagai gantinya dipergunakan istilah “nyata” dan “bertanggungjawab”. Antara pengertian riil dan nyata tidak ada bedanya, tetapi antara pengertian seluas-luasnya dan bertanggungjawab terdapat perbedaan. Istilah seluas-luasnya pada praktek dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan dalam GBHN.

Karena itu istilah seluas-luasnya diganti menjadi bertanggungjawab dalam arti, bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahannya yang diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah

Pusat dan Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Pada masa orde baru, dasar hukum pengaturan Otonomi Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya diterjemahkan dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. UU ini mengatur otonomi dengan sistem nyata dan bertanggungjawab, di sisi lain UU ini juga mengakui keberadaan daerah Istimewa (Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta) dan Daerah Khusus (Daerah Khusus Ibukota Jakarta) Ada beberapa ciri-ciri yang tampak dalam pelaksanaan otonomi daerah pada masa orde baru, yaitu diantaranya :

- 1) Otonomi yang digunakan berdasarkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
- 2) Pemberian otonomi daerah lebih disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi itu sendiri dari pada demokratisasi;
- 3) Penguatan kedudukan Kepala Wilayah sebagai Pusat kekuasaan di Daerah;
- 4) Uniformitas yang berlebihan.

Dari keempat fenomena ini, dapatlah dikatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi yang riil dan bertanggung jawab, lebih mengarah kepada sentralisasi dengan label keserasian asas desentralisasi dengan dekonsentrasi. Pelaksanaan pemerintahan daerah pada rezim orde baru di bawah kepemimpinan Soeharto lebih cenderung sentralistis dan tidak demokratis, Hal ini dapat dilihat dari materi yang dirumuskan dalam UU No. 5 Tahun 1974 dan kesesuaian dalam pelaksanaannya. Sesuai UUD 1945, pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:¹⁴⁵

¹⁴⁵ Dodi Riyatmadji, Hukum Dalam Persepektif Otonomi Daerah: Telaah Terhadap Implemntasi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Sukri Abdurrachman, *Prociding Seminar Nasional Demokrasi & Penegakkan Supremasi Hukum*, Puslit. Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI, Jakarta, 2004, hal. 93

- 1) Daerah Otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya negara federal.
- 2) Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan.
- 3) Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir b tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat

Dengan demikian, desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (*nation unity*) yang demokratis (*democratic government*). Dalam konteks UUD selalu harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat Kesatuan Nasional.

konsep penyelenggaraan pemerintahan di daerah menurut undang-undang No. 5 Tahun 1974 dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut :¹⁴⁶ a) pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkuat negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya; b) pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi nyata dan bertanggungjawab; c) asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan; d) pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek pendemokrasian; e) tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan

¹⁴⁶ UU No. 5 Tahun 1974, penjelasan angka 1 huruf j.

pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Politik desentralisasi rezim Orde Baru yang sentralis ini, telah menimbulkan akibat yang cukup fatal bagi kehidupan daerah. Kemandirian dan kebebasan daerah dalam segala bidang telah terberangus dan terpasung sedemikian rupa, sehingga semua Daerah terkooptasi oleh Pemerintah Pusat. Dalam bidang Politik, peranan Pemerintah Pusat sangat dominan dalam proses pemilihan dan pengangkatan Gubernur, Bupati dan Walikota, sehingga DPRD hanya pelengkap persyaratan belaka. Dengan garis komando, semua daerah harus tunduk kepada Pemerintah Pusat, sehingga dalam melaksanakan fungsinya, lebih mencerminkan aspirasi Pusat daripada aspirasi kepentingan daerah.

Pada masa Orde Baru, dengan dalih pembangunan nasional dan paradigma pertumbuhan ekonomi¹⁴⁷, konfigurasi politik didesain untuk membangun negara kuat yang mampu menjamin dan membentuk negara kuat, kehidupan politik yang stabil sengaja diciptakan karena pembangunan ekonomi hanya akan berhasil jika didukung oleh stabilitas nasional yang mantap.¹⁴⁸ Pembangunan politik Orde Baru secara perlahan membentuk konfigurasi politik yang otoriter dan totaliter. Eksekutif menjadi sangat dominan, kehidupan pers dikendalikan dan dibawah ancaman pembredelan. Lembaga legislatif dicirikan sebagai lembaga yang lemah karena di dalamnya telah ditanamkan tangan-tangan eksekutif melalui Golongan Karya, dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Praktik otoritarianisme Orde Baru diidentifikasi secara teoritis sebagai

¹⁴⁷ Lihat, T. Moeljarto, *Politik Pembangunan Sebuah Analisis Konsep, Arah, dan Strategi*, Yogyakarta : Tiara Wacana, 1987.

¹⁴⁸ Juwono Sudarsono, *Integrasi, Demokrasi dan Pembaruan Politik*, Dalam Kompas 2 Desember 1987.

Patrimonialisme¹⁴⁹, *Bureaucratic Polity*¹⁵⁰, yang pada dasarnya menjelaskan bahwa realitas politik yang dibangun oleh Orde Baru adalah tidak demokratis.

Pilihan atas otoritarian tampaknya dilakukan secara sadar setelah ada garis politik untuk mengutamakan pembangunan ekonomi yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan dengan slogan “*Pembangunan Yes, Politik No*”. Pilihan pembangunan ekonomi dan orientasinya tersebut menuntut prasarat “stabilitas nasional”, sedangkan prasarat tersebut dapat dipenuhi jika konflik-konflik politik diminimalkan, dan meminimalisasi terhadap konflik-konflik politik dijawab dengan tampilnya Negara yang kuat atau pemerintah yang otoriter. Sejak tahun 1971 pemerintahan Orde Baru tampil secara sangat kuat, intervensionis, dan dengan menggunakan Golkar sebagai penentu agenda politik nasional. Kehidupan DPR dan parpol ada di bawah bayang-bayang control pemerintah, sedangkan pers dibayang-bayangi oleh ancaman pembredelan yang didukung oleh peraturan tentang Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) (sebagai warna baru dari apa yang dulunya bernama SIT).¹⁵¹

Apabila dikaji materi dan pelaksanaan otonomi daerah pada pemerintahan orde baru sebagaimana dirumuskan dalam UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, maka lebih mencerminkan praktik pemerintahan yang sentralistis dan tidak demokratis (otoriter). Ketentuan sistem pemerintahan sentralistis dan tidak demokratis (demokrasi semu¹⁵²) ini dapat dilihat dalam rumusan UU No 5 Tahun 1974 sebagaimana implementasinya selama 24 tahun. Sifat sentralistis dan tidak demokratis pemerintahan orde baru dapat

¹⁴⁹ D. K. Emmerson, dalam Yahya Muhaimin, *Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia*, Prisma No. 10 tahun 1980

¹⁵⁰ Harry J. Benda, *Negara, masyarakat, dan Ekonomi*, dalam Prisma No. 8 Tahun 1984.

¹⁵¹ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik...Op Cit*, hal. 79

¹⁵² Demokrasi semu adalah sebuah system yang dilaksanakan oleh Pemerintah yang berkuasa, kelihatannya ingin menerapkan demokrasi tetapi sebenarnya tidak ada muatan demokrasinya, demokrasi formal yang dilakukan hanyalah sebagai alat legitimasi penguasa saja dalam mempertahankan kekuasaannya *commit to user*

dilihat dalam berbagai rumusannya di dalam UU No 5 tahun 1974 antara lain sebagai berikut :

1) Adanya Usaha Penyeragaman Kedudukan Daerah

Usaha penyeragaman daerah ini dapat dilihat dalam Konsiderans menimbang Undang-Undang No 5 Tahun 1974 yang menyebutkan, Sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan. Ketentuan ini sebenarnya tidak sesuai dengan rumusan konstitusi Pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan dalam pengelolaan bentuk susunan pemerintahan harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Dalam alinea terakhir Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 juga menyebutkan “Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala aturan negara mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah. Sebenarnya sudah terdapat petunjuk bahwa “memandang dan mengingat” itu berarti “Menghormati”, atau dengan kata lain “tidak mengabaikan”. Jadi konsekuensinya dari jaminan yang diberikan oleh UUD 1945 tersebut adalah bahwa setiap aturan negara atau peraturan perundang-undangan mengenai “daerah yang bersifat istimewa” itu haruslah tidak mengabaikan hak asal usul daerah tersebut.¹⁵³

Konstitusi Pasal 18 UUD 1945 sebenarnya menghendaki pengelolaan bentuk susunan pemerintahan menghargai kebhinnekaan atau keberagaman daerah. Keberagaman daerah tersebut seperti adanya penghormatan Daerah Istimewa diantaranya Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁵³ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan*, *Op Cit*, hal. 39

Pemerintahan Orde Baru menilai dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.

Usaha-usaha penyeragaman daerah yang dilakukan oleh pemerintah orde baru, adalah sebagai upaya menancapkan pemerintahan sentralistis. Hal ini dapat diketahui lebih jelas saat proses pembentukan RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dilakukan. Saat pembahasan RUU Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ada upaya Pemerintah Orde Baru di bawah Kepemimpinan Soeharto untuk menghilangkan status daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta dan dijadikan sama dengan pemerintahan daerah pada umumnya.

Secara substansi Pasal 18 UUD 1945 merumuskan otonomi daerah menjadi dua bentuk yaitu otonomi daerah secara umum dan otonomi daerah yang bersifat istimewa. Pasal 18 (lama) UUD 1945 beserta penjelasannya telah menyebutkan: "...hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Penjelasannya menyebutkan bahwa daerah-daerah yang bersifat istimewa mencakup "*zelfbesturende landschappen*" (swapraja), dan "*volksgemeenschappen*" (desa, marga, dan lain-lain). Dalam praktiknya daerah istimewa yang pernah terbentuk adalah daerah Istimewa Yogyakarta dan daerah Istimewa Aceh. Daerah Istimewa Yogyakarta terletak pada kepala daerah dan wakil Kepala Daerah yaitu Kesultanan Yogyakarta dan pakualaman. Daerah Istimewa Aceh, karena dimungkinkan memberlakukan syariat Islam. Dalam

praktik hak istimewa Aceh tidak berjalan, karena antara lain Peraturan daerah yang memuat prinsip-prinsip syariat Islam tidak memperoleh pengesahan dari instansi berwenang.

Di samping itu juga ada satu daerah khusus yang berbeda dengan daerah lain, yaitu bagi daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6 UU No 5 Tahun 1974 yang berbunyi Ibukota Republik Indonesia Jakarta, mengingat pertumbuhan dan perkembangannya dapat mempunyai dalam wilayahnya susunan pemerintahan dalam bentuk lain yang sejauh mungkin disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini. Sedangkan dalam penjelasannya disebutkan Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia yang ditetapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 78) mempunyai ciri-ciri dan kebutuhan yang berbeda dengan Daerah Tingkat I lainnya.

Pertumbuhan dan perkembangan yang pesat menghendaki adanya susunan pemerintahan yang lebih menjamin daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya. Oleh karena itu pasal ini memberikan kemungkinan bahwa Jakarta sebagai Ibukota Negara, dalam wilayahnya dapat mempunyai susunan pemerintahan yang berlainan dengan Daerah Tingkat I lainnya, yang sejauh mungkin disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini, yang pengaturannya ditetapkan dengan undang-undang sendiri. Kemudian Daerah Khusus Ibukota Jakarta pada era Orde Baru dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

Keberadaan Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta di era orde baru hampir terjadi gerakan penghilangan daerah Istimewa. Jika melihat sejarah, Aceh di masa lampau pernah

berbentuk sebagai kesultanan dan mencapai masa kejayaannya pada abad -17 di bawah pimpinan Sultan Iskandar Muda. Wilayahnya bahkan menjangkau barat dan timur Sumatra hingga Malaka. Setelah proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 Aceh berstatus karesidenan dari provinsi Sumatra Utara berdasarkan surat Keputusan Gubernur Sumatra Utara No. 1/X tanggal 3 Oktober 1945. Pada saat berlakunya UU No 10 Tahun 1948 daerah Sumatra di pecah menjadi tiga provinsi otonom, yaitu Sumatra Utara, Sumatra Tengah dan Sumatra Selatan. Provinsi Sumatra Utara mencakup Karesidenan Aceh, Sumatra Timur dan Tapanuli. Setelah terjadi agresi Belanda II maka status Karesidenan Aceh ditingkatkan menjadi Provinsi Aceh dengan Gubernurnya Daud Beureueh.¹⁵⁴

Status provinsi tersebut kemudian oleh Pusat diturunkan kembali menjadi karesidenan sehingga menjadi gejala di Aceh. Akhirnya Pusat memulihkan kembali status Provinsi Aceh berdasarkan UU No. 24 Tahun 1956 dengan wilayahnya mencakup seluruh bekas karesidenan Aceh. Dengan berlakunya UU No. 1 Tahun 1957 tentang pemerintahan Daerah maka Aceh berstatus sebagai Daerah Swatantra Tingkat I. Namun karena pemberontakan Daud Beureueh yang menuntut Negara Islam terus berlanjut, maka akhirnya Perdana Menteri Hardi mengeluarkan SK Perdana Menteri RI No. I/MISSI/1959 yang memberikan status Istimewa bagi Aceh. Aceh sejak 26 Mei 1959 disebut sebagai Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan otonomi luas di bidang agama, adat dan pendidikan. Status tersebut dikuatkan oleh UU. No. 18 Tahun

¹⁵⁴ Triratnawati, *Pemekaran Daerah Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2009, hal.107

1965, namun diabaikan oleh UU. No. 5 Tahun 1974 (masa Orde Baru).¹⁵⁵

Sebagaimana disebutkan di atas Status Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam pembahasan RUU Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ada keinginan dari Pemerintah Pusat (Orde Baru) untuk melakukan penghapusan daerah Istimewa. Hal ini sangat nampak dalam proses pembentukan UU No 5 Tahun 1974, terutama pada proses pembahasan Draf RUU Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Penekanan yang kuat pada kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia menyebabkan UU No. 5 Tahun 1974 itu mengedepankan penyeragaman sistem pemerintah di daerah. Akibatnya terjadi pergeseran pemikiran tentang status daerah-daerah istimewa di Indonesia.

Sujanto¹⁵⁶ mencatat bagaimana munculnya ide-ide tentang penghapusan Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pembicaraan draf RUU Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Ketika membahas Draf IV RUU (5 November 1971) dan Draf V RUU (4 Januari 1973), draf ini mulai mempersoalkan eksistensi Daerah Istimewa Aceh. Draf ini hanya mengakui DIY dan menolak eksistensi DI Aceh. Hal itu adalah karena berpatokan pada Pasal 18 UUD 1945. Sedangkan sumber hukum Di Aceh bukan pada Pasal 18 UUD 1945, namun pada Keputusan Perdana Menteri RI No. 1/Misi/1959. Draft ini merumuskan bahwa kedudukan Daerah Istimewa Aceh dihapuskan sama sekali.

Selanjutnya saat memasuki pembicaraan pada Draf VII (5 Maret 1974). Dalam draf RUU tersebut, DIY mulai dipersoalkan.

¹⁵⁵ Djohermansyah Djohan, "Riwayat Pengaturan Pemerintahan di Aceh", dalam Jurnal Pamong Praja edisi 4 Tahun 2006, hal 47-67

¹⁵⁶ Lihat di Haryadi Boskoro & Sudomo Sunaryo, *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogya Merunut Sejarah Mencermati Perubahan, Menggagas Masa Depan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 86-87

Pada Aturan Peralihan, yaitu bagian b ditulis bahwa: “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta menurut undang-undang ini, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah lainnya, yang kemudian untuk pengangkatan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah berikutnya berlaku ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal-pasal 14, 15 dan 17 sampai 26 Undang-undang ini”.

Dengan demikian, status Istimewa bagi DIY hanya dipertahankan sementara sampai terjadinya penggantian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Masa yang akan datang. Dengan kata lain dalam rumusan tersebut terkandung maksud untuk menghapuskan keistimewaan Yogyakarta di masa yang akan datang setelah berakhirnya masa jabatan Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII.

Pergeseran pemikiran ke arah penyeragaman pemerintahan daerah dan penghapusan daerah-daerah istimewa itu mengundang reaksi. Terjadi pro-kontra dikalangan intelektual Aceh mengenai penghapusan Di Aceh. Kaum Ulama aceh jelas-jelas menolak penghapusan itu. Sedangkan Gubernur Di Aceh waktu itu mengatakan bahwa DI Aceh dapat ditiadakan namun membutuhkan waktu lebih lama lagi.

Fraksi ABRI pada saat itu secara tidak langsung juga mempertanyakan sifat istimewa yang dimiliki oleh Jogjakarta dengan alasan tidak sesuai dengan wawasan nusantara, sehingga menurut mereka perlu adanya penyeragaman terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.¹⁵⁷ Demikian pula Fraksi Karya Pembangunan, secara tidak langsung, mendukung rumusan

¹⁵⁷ Sujamto, *Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemeirntahan di Daerah dan Proses Kelahirannya, Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat Sekretariat Jenderal Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia*, Jakarta, 1977, hal. 180

pemerintah itu dengan tidak memberikan komentar terhadapnya. Akan tetapi dipihak lain, Fraksi PPP dan PDI menolak penghapusan daerah istimewa, dengan didasarkan pada ketentuan yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 dan adanya prinsip *bhinneka tunggal ika* seperti yang tercantum dalam lambang negara.¹⁵⁸ Menurut catatan Sujamto, Fraksi Partai demokrasi Indonesia melalui Sabam Sirait mengatakan bahwa penghapusan itu belum perlu. Bagi PDI, penghapusan Daerah Istimewa berarti pengingkaran terhadap Pasal 18 UUD 1945. Hal ini sama juga ditandakan oleh Fraksi Persatuan Pembangunan melalui juru bicaranya, H. Imam Sofyan.

Perdebatan penghapusan status keistimewaan untuk Daerah Istimewa Aceh dan daerah Istimewa Yogyakarta yang disertai penolakan oleh beberapa fraksi akhirnya diterima pemerintah. Daerah Istimewa Aceh di atur dalam Penjelasan Pasal 93 UU No 5 Tahun 1974 yang dinyatakan sebagai berikut :

Meskipun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 telah dicabut, akan tetapi sebutan “Daerah Istimewa Aceh” masih tetap berlaku, dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Daerah Istimewa Aceh tersebut sama dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tingkat I lainnya, dengan wewenang mengurus urusan rumah tangganya sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1965...”

Sedangkan pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta dirumuskan dalam Pasal 91 butir b UU No 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah. Dengan rumusan sebagaimana termuat dalam Pasal 91 butir b tersebut pemerintah membatalkan maksudnya untuk menghapus keistimewaan Yogyakarta sesudah masa jabatan Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII berakhir. Pasal 91 (b) menyatakan “Kepala daerah dan wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang tidak terikat pada ketentuan

¹⁵⁸ *Ibid.*, hal. 254

masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya”.

Yang dimaksud dengan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan datang adalah pengganti Sultan Hamengkubuwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII, di Mana Pemerintah Pusat pada saat itu sudah merencanakan untuk menyeragamkan proses dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Yogyakarta dengan mengacu pada UU No. 5 Tahun 1974, sehingga Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah setelah Sultan Hamengkubuwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII tidak ditetapkan dan diangkat langsung oleh Presiden akan tetapi melalui mekanisme pemilihan di DPRD.¹⁵⁹

Hal ini kemudian terbukti pada saat pengangkatan Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta pada Tahun 1998, di mana pada saat itu Pemerintah Pusat menggunakan argumen bahwa mekanisme pemilihan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta harus mengacu pada UU No. 5 Tahun 1974 dengan melalui DPRD dan calon lebih dari satu, sebagai indikator kehidupan berdemokrasi.¹⁶⁰

Menurut Sujamto,¹⁶¹ meskipun Pemerintah Pusat tetap mengakui eksistensi keistimewaan dan kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan menyatakan bahwa kata-kata “yang sekarang” dalam Pasal 91 huruf (b) tersebut semata-mata adalah merupakan rumusan teknis peraturan peralihan dalam rangka penerapan ketentuan undang-undang baru terhadap keadaan nyata yang ada berdasarkan undang-undang lama, pada saat

¹⁵⁹ Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hal. 84

¹⁶⁰ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan*, *Op Cit*, hal. 138

¹⁶¹ Sujamto, *Daerah Istimewa...* *Op Cit*, hal. 85

mulainya berlakunya undang-undang baru tersebut jadi tidak mengacu pada keadaan masa datang.

Dengan adanya unsur keseragaman daerah dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, maka susunan otonomi daerah di Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak jauh berbeda dengan propinsi lain. Hal ini merupakan bentuk kontrol pengawasan secara ketat yang dilakukan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Penyeragaman otonomi daerah lebih didasarkan aspek politis, dibandingkan aspek yang lain, di mana dengan penyeragaman ini, maka Pemerintah Pusat akan lebih mudah melakukan kontrol pengawasan dengan dalih untuk menjaga stabilitas politik pemerintahan untuk melakukan pembangunan daerah.

Secara yuridis di era Orde baru, mengakui otonomi daerah dalam bentuk secara umum, di sisi lain masih menghormati daerah Istimewa (DIY dan DI Aceh) serta memberikan pengaturan satu daerah Khusus sebagaimana yang berlaku bagi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Namun demikian secara substansial, mengenai bagaimana sistem pemerintahan daerah itu dilaksanakan, belum ada bedanya, karena walaupun diberi pengakuan adanya Daerah Istimewa namun dalam menjalankan sistem Pemerintahan Daerah masih mengacu pada ketentuan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

2) Pemilihan dan Pengangkatan Kepala Daerah ditentukan oleh Pusat

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi UU No 5 Tahun 1974, Pemerintahan Daerah disusun menjadi dua tingkatan yaitu daerah tingkat I dan daerah tingkat II (Pasal 3 ayat (1)). Selanjutnya Pasal 13 menyebutkan penyelenggaraan pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dalam

menyelenggarakan pemerintahan daerah dibentuk sekretariat Daerah dan Dinas-dinas Daerah.

Menurut Pasal 15 UU No 5 Tahun 1974, Kepala Daerah Tingkat I (Gubernur) diangkat oleh Pusat (Presiden) dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Penjelasan Pasal 15 menyebutkan bahwa Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah dari antara calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon, karena hal itu adalah hak prerogatif Presiden. Dengan adanya keterangan tanpa terikat pada peringkat hasil pemilihan di DPRD, maka berarti Pusat dapat memilih calon yang sebenarnya kalah dalam *voting* di DPRD. Pada tahap pencalonan pun DPRD harus berkonsultasi dan minta persetujuan kepada Pusat (Menteri Dalam Negeri) tentang calon-calon yang akan dipilih oleh DPRD.

Berdasarkan ketentuan di atas, tampak sekali bahwa menurut UU No 5 Tahun 1974, kewenangan Pusat sangat besar sekali. Pemerintah Pusat (Presiden) dapat melakukan intervensi penetapan Kepala Daerah sejak pencalonan sampai penentuannya sebagai Kepala Daerah yang definitif. Undang-Undang ini lebih bersifat sentralistis dan tidak demokratis.

Hal ini tidak jauh beda dengan pemilihan kepala daerah tingkat II (Bupati dan Walikota), Pasal 16 UU No 5 Tahun 1974 menerangkan Bahwa Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih DPRD yang disepakati bersama antara DPRD dengan Gubernur Kepala Daerah. Hasil pemilihan diajukan oleh DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sedikitnya dua calon untuk diangkat salah seorang diantaranya. Ketentuan penjelasan Pasal 16 juga menyebutkan bahwa Menteri Dalam Negeri, yang dalam hal ini bertindak atas nama Presiden dalam

mengangkat Kepala Daerah Tingkat II tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon.

Berdasarkan ketentuan tersebut artinya, Pemerintah Pusat tidak terpengaruh dari jumlah suara calon Kepala Daerah yang telah dipilih oleh DPRD karena ada ketentuan yang mendapat suara terbanyak tidak harus diangkat dan pada tahap akhir penetapannya merupakan hak prerogatif presiden (yang untuk kepala Daerah Tingkat II dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden). Di kaji dari teori demokrasi bahwa hakekat demokrasi adalah kedaulatan di tangan rakyat bergeser menjadi kedaulatan berada di tangan pemerintah pusat (Presiden). Artinya sistem pemerintahan di Masa Orde Baru lebih cenderung sentralistik dan tidak demokratis. Konsep desentralisasi yang juga dirumuskan dalam UU ini, juga tidak begitu nampak karena dalam penerapannya lebih cenderung menerapkan asas dekonsentrasi sebagai cerminan sistem sentralisasi kekuasaan.

Terkait dengan pengangkatan Kepala Daerah Tingkat II oleh Menteri Dalam Negeri, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon dalam pemilihan yang dilakukan oleh DPRD, Ateng Syafruddin¹⁶² memberikan penilaian sebagai berikut :

Secara pribadi, sejak pembahasan rancangannya saya sudah merasa adanya suatu benih yang dalam perjalanannya akan tumbuh menjadi masalah yang dalam penanganannya membutuhkan kearifan semua pihak yang terkait. Yang saya maksudkan ialah penjelasan Pasal 16 yang saya anggap “berlebihan” yaitu “Menteri Dalam Negeri dalam mengangkat Kepala Daerah dari antara calon-calon yang diajukan oleh

¹⁶² Ateng Syafrudin, UU Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Dalam Rangka Pembangunan Daerah dan Masalah-Masalahnya (Makalah), Seminar sehari 20 Tahun Berlakunya UU 5/1974 (Evaluasi & Prediksi), Fakultas Hukum 17 Agustus 1945, Semarang 23 Juli 1994, hal. 9 sebagaimana dikutip oleh Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999, hal. 132

DPRD tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon...

Tata cara pencalonan dan pengangkatan Kepala Daerah berdasarkan Pasal 15 dan 16 UU No 5 Tahun 1974 menurut Joeniarto¹⁶³ tidak dapat dibenarkan, lebih lanjut dijelaskan :

Sukses atau tidaknya kepala Daerah, khususnya dalam kedudukannya sebagai alat Pemerintahan Daerah, adalah sangat sangat tergantung pada kedudukan DPRD yang bersangkutan. Oleh karena itu sama sekali tidak dapat dibenarkan kalau Pemerintah Pusat mengangkat Kepala Daerah di luar pencalonan oleh DPRD tanpa memperhatikan pula prioritas dari hasil pemilihan yang dilakukan. Selain itu Pemerintah Pusat tidak boleh pula mencampuri DPRD dalam mengadakan pencalonan tersebut. Penolakan calon-calon yang bersangkutan hanya dapat dilakukan atas dasar alasan tidak dipenuhinya suatu syarat yang telah ditentukan dalam undang-undang.

Sedangkan Bagir Manan berpendapat bahwa tata cara pencalonan dan pengangkatan Kepala Daerah sebagai alat kelengkapan (wakil) Pemerintah pusat dari pada alat kelengkapan Pemerintah Daerah Otonom. Lengkapnya pendapat Bagir Manan¹⁶⁴ dikemukakan sebagai berikut :

Pengutamaan Kepala Daerah dari pada DPRD tidak terlepas dari kecenderungan sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, Kepala Daerah lebih menonjolkan sebagai alat kelengkapan (wakil) Pemerintah Pusat daripada sebagai alat kelengkapan pemerintah daerah otonom, seperti tampak dari ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

Pencalonan, pemilihan dan pengangkatan Kepala Daerah meskipun calon-calon Kepala Daerah dipilih terlebih dahulu harus disepakati antara pimpinan DPRD/pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri untuk calon-calon Kepala Daerah tingkat I dan dengan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I untuk calon-calon Kepala Daerah tingkat II. Cara-cara ini ditempuh mengingat fungsi rangkap Kepala Daerah (seperti di atas). Sebagai kepala wilayah, "harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercaya sepenuhnya oleh Pemerintah" Bahkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri bukan sekedar "kesepakatan" tetapi calon-calon yang akan

¹⁶³ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Penerbit Alumni, Bandung, hal. 224

¹⁶⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara...* Op Cit, hal. 238-239

dipilih harus “disetujui” oleh para pejabat tersebut di atas. Pejabat yang berhak mengangkat, sama sekali tidak terikat pada pertimbangan suara dukungan, Seorang dapat dan sah diangkat sebagai Kepala daerah meskipun memperoleh dukungan suara yang lebih sedikit dibandingkan dengan calon atau calon-calon lainnya.

Berdasarkan ketentuan di atas maka lebih nampak jelas, bahwa praktik Pemerintahan Daerah yang diterapkan oleh Rezim Orde Baru lebih mengedepankan kepentingan pemerintah pusat dari pada aspirasi masyarakat di daerah. Semangat pembentukan UU No 5 Tahun 1974 lebih cenderung menerapkan sistem sentralisasi daripada desentralisasi. Sehingga cita-cita demokrasi yang akan dibangun oleh para pendiri negara semakin jauh dari harapan.

Ketentuan bahwa keputusan akhir untuk menentukan kepala daerah berada di tangan pusat tanpa terikat pada peringkat hasil pemilihan di DPRD, bahkan juga seleksi calon-calon harus dilakukan melalui mekanisme persetujuan Pusat lebih dahulu, membuka peluang bagi pusat untuk mengambil keputusan yang mungkin berlawanan dengan kehendak rakyat sehingga melahirkan situasi yang tidak demokratis.¹⁶⁵

Akibat dari kuatnya sentralisasi pemerintah pusat, maka sering terjadi gejala tarik menarik kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Beberapa Kasus dapat dicatat : pemilihan gubernur Kalimantan Tengah yang berlarut-larut (sebelum terpilih Warsito Rasman); Pemilihan Bupati Ngada Nusa Tenggara Barat, Pemilihan Bupati Deli Serdang yang mengakibatkan Ketua FKP M. Buang mundur, karena calon yang diusulkan oleh DPRD dicoret oleh pusat (sebelum diputus dipilih kembali Sri Roso untuk jabatan kedua kalinya). Kemunculan kasus-kasus tersebut kuat dugaan yang selama ini berkembang bahwa kedudukan pemerintah Pusat

¹⁶⁵ Moh, Mahfud MD, *Hukum dan Pilar... Op Cit*, hal. 283

sangat dominan dalam menentukan warna Pemerintahan di Daerah.¹⁶⁶

Kedudukan dan fungsi DPRD berdasarkan UU No 5 Tahun 1974 sangat rancu. Menurut Pasal 13 UU No. 5 Tahun 1974 pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, yang berarti bahwa DPRD adalah bagian dari pemerintah daerah yang mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Berdasarkan ketentuan ini DPRD mempunyai fungsi pengurusan dan pengaturan, padahal di dalam penjelasan Umum UU itu juga disebutkan bahwa DPRD berkedudukan sejajar dengan Kepala Daerah dengan pembagian tugas bahwa kepala daerah memimpin bidang eksekutif, sedangkan DPRD bergerak dalam bidang legislatif.

3) Kepala daerah hanya bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat

Pasal 13 UU No 5 Tahun 1974 menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah dipilih oleh DPRD namun dalam pertanggungjawabannya adalah kepada Presiden melalui menteri Dalam Negeri (untuk Daerah Tingkat I) dan Kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah (untuk Daerah Tingkat II). Hal ini menyebabkan peran DPRD sebagai representasi dari rakyat dalam posisi yang lemah. Pengaruh pusat, menjadi sangat besar dalam melakukan kontrol terhadap daerah.

Ketentuan ini mengecilkan arti fungsi otonomi dalam menciptakan demokrasi di daerah. Berdasarkan UU No 5 Tahun 1974 adalah tiadanya keharusan pertanggung jawaban Kepala Daerah ke pada DPRD. Di dalam UU tersebut diatur bahwa Kepala Daerah memberi pertanggungjawaban kepada Pusat, sedangkan

¹⁶⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi... Op Cit*, hal. 127

DPRD hanya diberi “keterangan” pertanggungjawaban. Dengan hak hanya mendapat keterangan (pertanggungjawaban), DPRD tidak dapat menilai, menyatakan menolak, atau menerima keterangan itu sebab secara praktis pertanggungjawabannya diberikan kepada pusat sedangkan DPRD hanya menerima keterangan saja. Di sini peran DPRD sebagai lembaga yang seharusnya menjadi miniatur rakyat daerah sangat dikesalkan.

Dalam penjelasan umum angka 4 huruf e ayat (3) menjelaskan bahwa Kepala Daerah menurut hirarki bertanggungjawab kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini adalah sesuai dengan kedudukan Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara. Dan ditinjau dari prinsip-prinsip organisasi dan ketatalaksanaan, adalah tepat sekali jika Kepala Daerah hanya mengenal satu garis pertanggungjawaban, oleh karena itu Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun demikian, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang pelaksanaan pemerintahan daerah yang dipimpinnya, agar supaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu unsur Pemerintah Daerah dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya Pemerintahan Daerah.

Mengenai pertanggungjawaban ini, Bagir Manan menyatakan bahwa ketentuan yang sangat sentralistis semacam ini tidak sesuai dengan prinsip kerakyatan yang bersendikan permusyawaratan/perwakilan. Menurut Bagir manan :¹⁶⁷

Kepala Daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974 secara hirarkis melalui Menteri Dalam Negeri bertanggungjawab kepada Presiden. Kepada DPRD, kepala daerah hanya berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban. Ini berarti

¹⁶⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara... Op Cit*, hal. 240

Kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD. Menurut penjelasan, sistem pertanggungjawaban semacam ini adalah: “sesuai dengan kedudukan presiden sebagai penanggungjawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara”

Baik batang tubuh maupun penjelasan UU No. 5 Tahun 1974, melupakan bahwa Kepala Daerah sebagai alat kelengkapan pemerintahan daerah otonom, Kepala Daerah bertanggungjawab kepada daerah otonom yang dalam prinsip paham kerakyatan dapat dilakukan langsung pada rakyat atau wakil mereka. Ketentuan yang sangat sentralistik semacam ini tidak sesuai dengan prinsip kerakyatan yang bersendikan dasar permusyawaratan/perwakilan. Selain tidak sesuai dengan prinsip kerakyatan yang hendak diwujudkan sampai ketinggian daerah, sistem pertanggungjawaban semacam ini akan lebih mendorong kepada orientasi sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah daripada sebagai alat kelengkapan daerah otonom.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dapat mengakibatkan diberhentikannya Kepala Daerah apabila Presiden berpendapat Kepala Daerah tidak lagi mampu menjalankan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai yang ditugaskan kepadanya. Jadi pertanggungjawaban tersebut ada sanksinya, yaitu berakibat diberhentikannya Kepala Daerah bersangkutan. Dalam pasal 21 UU No. 5 Tahun 1974 hal ini jelas diatur pada butir d, e, f yang berbunyi : Kepala Daerah berhenti atau diberhentikan oleh pejabat yang berhak mengangkatnya karena; melanggar sumpah/janji, tidak lagi memenuhi suatu syarat yang dimaksud pasal 14 UU ini.

Sedangkan keterangan pertanggungjawaban Kepala daerah kepada DPRD, tidak dapat mengakibatkan diberhentikannya Kepala daerah yang bersangkutan. Menurut penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 Kepala daerah hanya mengenal satu garis pertanggungjawaban; oleh karena itu Kepala Daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD.

4) Pemerintah Pusat Melakukan Pengawasan yang sangat Ketat kepada Daerah

Sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Karena itu hal-hal seperti memberlakukan prinsip “pengawasan umum” pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah, Makin banyak dan intensif pengawasan makin sempit kemandirian makin terbatas otonomi.¹⁶⁸

UU No 5 Tahun 1974 merumuskan tiga bentuk pengawasan yaitu Pengawasan Umum, Pengawasan Preventif, dan Pengawasan represif. Pengawasan Umum diatur dalam Pasal 71 dan dijelaskan dalam Penjelasan umum angka 6 huruf b yang menjelaskan pengawasan umum sebagai suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintah daerah untuk menjamin penyelenggaraan dengan baik. Pengawasan umum terhadap Pemerintah Daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah sebagai wakil Pemerintah di daerah bersangkutan.

Sedangkan Pengawasan Preventif diatur dalam Pasal 69 dan Pejelasan angka 6 huruf c angka (1) mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, yaitu Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I, dan Gubernur Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II.

Pengawasan Represif diatur dalam pasal 70 dan dijelaskan dalam penjelasan angka 6 huruf c angka (1). Pengawasan Represif

¹⁶⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi... Op Cit*, hal. 39

dilakukan terhadap semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Pengawasan Represif berwujud penangguhan atas pembatalan Peraturan Daerah atau Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Penangguhan atau pembatalan itu dilakukan oleh pejabat yang berwenang.

Disisi Pengawasan dalam UU No Tahun 1974 tidak sedikit yang mengatur tentang mekanisme pengawasan preventif atas beberapa produk peraturan atau keputusan (Kepala) Daerah. Menurut Mahfud MD hal ini sebenarnya mengecilkan arti Otonomi dan desentralisasi apalagi dalam praktiknya istilah pengawasan lebih diartikan sebagai “control” daripada “Supervision”. Akan lebih baik jika mekanisme pengawasan sepenuhnya dilakukan melalui prosedur hukum baik jika mekanisme pengawasan sepenuhnya dilakukan melalui prosedur hukum baik melalui PTUN (jika menyangkut Beschikking) sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1986 maupun melalui judicial review (jika menyangkut regeling) sesuai dengan keputusan UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 14 Tahun 1989.¹⁶⁹

5) Pemerintah Pusat sangat mendominasi dalam pengelolaan Potensi ekonomi di Daerah

Pada pemerintahan masa Orde baru di bawah kepemimpinan Soeharto kebijakan pemerintah ditekankan pada penekanan pembangunan dengan didasarkan pada pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik. Politik sentralisme dan praktik ketidakadilan yang terjadi selama era Soeharto telah menyebabkan ketimpangan ekonomi antar daerah.

Dari berbagai ketimpangan ekonomi tersebut, persoalan kesenjangan ekonomi daerah sangat terlihat pada kasus daerah

¹⁶⁹ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan...* Op cit, hal. 284.

Aceh dan Papua. Kekayaan alam di Aceh yang di ekspor dan menghasilkan keuntungan US \$2 Miliar pada tahun 1997 hanya memberikan manfaat kepada masyarakat Aceh sebesar 0,05% melalui APBN. Meskipun produksi minyak Caltex di Riau tahun 1999 mencapai 23 triliun rupiah, masyarakat Riau termasuk yang paling miskin di Indonesia. Sebuah gambaran paradoks, PT Freeport mengeruk keuntungan pada tahun 1997 sebesar US \$ 1,1 Milyar, sedangkan masyarakat Papua tetap hidup seperti pada zaman batu.¹⁷⁰ Hal ini menimbulkan ketegangan antara pusat dan daerah yang berkepanjangan yang memiliki potensi terjadinya disintegrasi bangsa.

Kondisi ini terjadi karena tidak ada kejelasan dana perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Keuangan pemerintahan daerah sangat tergantung oleh kebijakan pemerintah pusat yang sentralistis sehingga distribusi anggaran sangat kurang dirasakan manfaatnya oleh pemerintah daerah.

Salah satunya dapat dilihat dalam kasus Aceh. Di masa Orde Baru di mana Aceh sebagai daerah penyumbang devisa yang cukup besar, diperlakukan sama dengan daerah-daerah lain yang 'miskin'. Dalam hal ini Aceh sangat merasa dirugikan Pusat, bahkan menimbulkan pemberontakan oleh GAM.

Mengenai ketidakadilan rezim Orde Baru terhadap Aceh di bidang keuangan ini salah satu penulis lokal menulis :

Seperti dimaklumi selama Orde Baru Aceh merupakan salah satu penyumbang devisa dan penyumbang dana yang cukup besar bagi Negara. Penerimaan Negara (APBN) tiap tahun yang berasal dari Aceh sekitar 14-15 triliun rupiah. Dengan perkataan lain Aceh menyumbangkan sekitar 11% dari APBN Indonesia. Namun, yang dikembalikan ke Aceh rata-rata

¹⁷⁰ Eko Prasajo, *Reformasi Kedua Melanjutkan Estafet Reformasi*, Salemba Humanika, Jakarta, 2009, hal. 165

sekitar 0,58%. Data ini membuat banyak orang percaya bahwa Aceh mampu berdiri sendiri baik dalam bentuk Otonomi khusus maupun berdiri sendiri sebagai suatu negara (merdeka).¹⁷¹

Ketimpangan masalah ekonomi antar daerah sangat nampak, jika melihat hasil kajian yang pernah dipublikasikan INDEF (*Institute for Development of Economics and Finance*) yang menunjukkan bahwa pengurusan kekayaan daerah oleh pusat telah menyebabkan rendahnya proporsi konsumsi pendapatan di daerah-daerah kaya jauh dari kewajaran. Riau dan Kaltim misalnya hanya mendapat proporsi 20% meskipun proporsi konsumsinya terhadap kebutuhan nasional mencapai 60%. Seperti pernah disajikan dalam *Bisnis Indonesia* (5/9/98), distribusi investasi juga sangat timpang dan terkonsentrasi di Jawa dan Bali. Tidak kurang dari 53,8% permohonan investasi dalam negeri pada tahun 1997 yang disetujui oleh pemerintah adalah untuk Jawa dan Bali sedangkan Sumatera hanya mendapat 28%, Kalimantan 11,6%, Sulawesi 3,2%. Bahkan Irian dan propinsi lain harus puas mendapat 1,4%. Ketimpangan Penanaman Modal Asing (PMA) tampak lebih ekstrim. Sebesar 70,1% dari total permohonan PMA yang disetujui oleh pemerintah di tahun 1996 berada di Jawa dan Bali, sedangkan sisanya yang hanya 29,9 % di bagi-bagi untuk Kalimantan, Sulawesi, dan Irian Jaya. Pada gilirannya pemanfaatan nilai tambah industrialisasi juga menjadi sangat senjang karena nilai tambah yang dinikmati Jawa dan Bali mencapai 70%, sedangkan 30% sisanya harus diperebutkan oleh daerah-daerah lain.¹⁷²

Salah satu penyebab adanya ketimpangan ekonomi antar daerah adalah dikarenakan kurang adanya pembagian perimbangan antara

¹⁷¹ H.T. Dzulkarnain Amin, "Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Aceh DI Masa Depan (Tinjauan Dari Aspek Ekonomi);", dalam Drs. H.M. Kaoy Syah, M.Ed dan Lukman Hakim (ed), *Keistimewaan Aceh dalam Lintasan Sejarah*, Pengurus Besar Al Jam'Iyatul Washliyah, Juli 2000, hal. 216

¹⁷² Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik*, Op Cit. hal. 355

pusat dan daerah. Saat masa Soeharto berkuasa, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah sama sekali tidak mempertimbangkan Aceh sebagai daerah penghasil migas. Rumus pembagian keuangan Pusat-Daerah juga tidak ada dalam UU No 5 Tahun 1974 sehingga hanya pihak Pemerintah Pusat saja yang berkuasa menentukan besarnya. Dalam Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1974 disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah adalah : 1) PAD; 2) pendapatan dari Pemerintah, yang terdiri dari a. Sumbangan dari pemerintah, b. Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan; dan 3) lain-lain pendapatan yang sah.¹⁷³ Pada masa orde baru daerah pada umumnya menerima dana dari pusat dalam bentuk Inpres, bantuan Pembangunan Dati I/II, Ipeda, dan Iuran Hasil Hutan/Iuran Hak Pengusahaan Hutan.¹⁷⁴

Bertumpu pada kenyataan ini, dapatlah dikatakan bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah selama rezim orde baru tidak menunjukkan keseimbangan. Dominasi Pusat terhadap daerah sangat besar, sehingga asas desentralisasi yang diamanatkan oleh UUD 1945 hampir tidak berarti. Akibatnya selanjutnya terjadilah eksploitasi sumber kekayaan Daerah oleh Pusat sehingga ekonomi dan sebagian besar uang yang beredar di Indonesia berpusat di Jakarta.

Politik sentralistis yang diterapkan oleh Orde baru akhirnya berimbas pada bidang ekonomi dengan gejala sebagai berikut :

- 1) Ketergantungan Daerah kepada Pusat sangat besar, bahkan dapat dikatakan tanpa bantuan Pemerintah Pusat tidak mungkin ada kehidupan daerah;

¹⁷³ UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 5

¹⁷⁴ Nick Devas dkk, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (terjemahan)*, UI Press, Jakarta, 1989, hal. 23. mengenai system pemda dan hubungan keuangan Pusat-Daerah di masa Orde Baru, baca pula: Colin MacAndrews, *Central Government and Local Development in Indonesia*, Singapore, Oxford University Press, 1986

- 2) Kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan seluruh kebutuhan dananya;
- 3) Terhambatnya pertumbuhan ekonomi Daerah karena kebijakan ekonomi nasional yang cenderung liberal dan berpihak kepada pemilik modal besar/konglomerat.

Perlu diketahui, selama lima tahun terakhir sampai tahun 1991, kontribusi pendapatan asli Daerah Tingkat II di seluruh Propinsi Kalimantan Tengah hanya berjumlah 19,47%. Propinsi DIY 32,66%, Sulawesi Tenggara 5,98%, Nusatenggara Timur 7,26% dan Propinsi Bali 17,53%.¹⁷⁵

Praktik kebijakan otonomi Daerah pada masa lalu meninggalkan persoalan konflik di beberapa daerah. Pemerintah Pusat sering mengeksploitasi kekayaan alam yang ada di daerah, yang manfaat ekonominya sering ditarik ke pusat sehingga tidak sedikit daerah yang kaya potensi alamnya tetapi masyarakat daerahnya masih tergolong miskin. Di tambah ketimpangan-ketimpangan investasi ekonomi antara Jawa, Bali dan luar Jawa.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Di Bidang Sosial dan budaya. Otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.¹⁷⁶

¹⁷⁵ M. Arif Nasution Dkk, *Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 81

¹⁷⁶ H. Syaekani, Affan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Kerjasama Pustaka Pelajar dan PUSKAP, cetakan viii, Yogyakarta, 2009, hal. 174-175

Dari uraian tersebut di atas ada beberapa masalah pokok dalam UU No 5 Tahun 1974. Secara umum dapat dikatakan bahwa UU No 5 Tahun 1974 yang lahir pada saat negara memerlukan kekuatan politik (integrasi dan stabilitas nasional) untuk menunjang program pembangunan yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan ekonomi, tak pelak sarat dengan muatan konsentratif yang memberi porsi lebih dominan pada sentralisasi dari pada desentralisasinya.¹⁷⁷ Menurut Ateng Syafrudin materi muatan UU No 5 Tahun 1974 mencerminkan penciptaan otonomi dan menunjukkan sentralisme meskipun formalnya berasaskan desentralisasi dan dekonsentrasi serta *medebewind*. Yang menonjol dari ciri-ciri kekhususan Undang-Undang ini adalah :¹⁷⁸

- 1) Pengaturan otonomi dinyatakan lebih bersifat kewajiban daripada hak;
- 2) Kepala Daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD;
- 3) Pengaturan perbedaan paham antara DPRD dengan Kepala Daerah tidak diatur;
- 4) Kepala daerah hanya bertanggungjawab kepada Presiden melalui menteri dalam negeri;
- 5) Kepala daerah dalam statusnya selaku kepala wilayah menjadi Penguasa Tunggal Bidang Pemerintahan dan Pembangunan;
- 6) Undang-Undang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang dijanjikan akan dibentuk, selama 24 tahun tidak pernah terwujud;
- 7) Berbagai peraturan pelaksanaan lain banyak yang belum ditetapkan;
- 8) Peraturan pelaksanaan titik berat otonomi daerah tingkat II baru ditetapkan 19 Tahun UU itu berlaku, itupun belum tuntas;
- 9) Persyaratan pengisian jabatan Kepala Daerah diarahkan untuk diisi oleh para Birokrat (PNS + ABRI) meskipun jabatan Jabatan Kepala

¹⁷⁷ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar...*, Op Cit, hal. 282

¹⁷⁸ Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah...* Op Cit hal.xi

Daerah itu jabatan politik. Kursi DPRD pun banyak diduduki oleh para birokrat;

- 10) Peningkatan PAD, seret karena wewenang untuk menggalinya belum banyak yang diserahkan kepada daerah.

Sistem demokrasi dan desentralisasi untuk menciptakan otonomi seluas-luasnya dalam rentang waktu masa lalu, masih sulit diwujudkan. Pemerintahan yang otoriter lebih mendominasi dalam praktik pengelolaan pemerintahan daerah di Indonesia. United Nations Development Programme (UNDP) mensinyalir ada lima alasan negara-negara berkembang melakukan sentralisasi, yaitu:¹⁷⁹

- 1) Sentralisasi untuk “*nation Building*” (bahwa negara berkembang umumnya adalah negara-negara yang baru merdeka, jadi sentralisasi politik dan kontrol ekonomi biasanya adalah untuk kepentingan nasional.
 - 2) “weak demokrasi” (yang berarti diatur oleh pemerintahan yang otoriter)
 - 3) “Low social spending” (selain untuk pengeluaran-pengeluaran militer)
 - 4) “Urban bias” (biaya sosial dalam bentuk pemberian pelayanan yang “petigious” di perkotaan)
 - 5) Bantuan asing (dimana tanggung jawab untuk bernegosiasi dan membayar kembali ada di tangan pemerintah pusat.
- b. Kebijakan Otonomi Daerah pada waktu Sekarang dan waktu yang akan datang (Orde Reformasi)

Kebijakan Otonomi Daerah pada waktu sekarang dan waktu yang akan datang yang dirumuskan dalam bentuk otonomi seluas-luasnya, otonomi Daerah Istimewa dan otonomi Khusus merupakan cerminan hasil evaluasi pelaksanaan kebijakan otonomi daerah pada masa yang lalu (Era Soeharto) dan tuntutan kondisi rakyat pada waktu sekarang

¹⁷⁹ M. Arif Nasution Dkk, *Demokratisasi &... Op Cit*, hal. 27-28

dan waktu yang akan datang (Era Reformasi tahun 1998). Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa pelaksanaan hukum otonomi daerah pada waktu yang lalu (Era Orde Baru) tercipta dalam sistem pemerintahan sentralistis dan tidak demokratis atau otoriter.

Kebijakan otonomi daerah dalam bentuk otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah istimewa dan otonomi khusus dalam Pasal 18 UUD 1945 pasca amandemen dapat dianalisis berdasarkan teori sistem. Teori sistem menyebutkan bahwa kebijakan publik dapat dipandang sebagai reaksi sistem politik untuk kebutuhan yang timbul dari lingkungan sekitarnya. Teori sistem merupakan proses dari masukan (*input*) berasal dari lingkungan sosial masyarakat setempat dalam satu negara maupun lingkungan masyarakat internasional. Kemudian akan di proses dalam sistem politik untuk dirumuskan dalam formulasi kebijakan. Selanjutnya output kebijakan yang nantinya dapat merubah lingkungan dengan mekanisme umpan balik, jika dirasa kurang memenuhi tuntutan masyarakat maka dapat dilakukan pengkajian ulang dengan melalui mekanisme proses yang berkelanjutan.

Berdasarkan teori tersebut, dapat dijelaskan bahwa terbentuknya formulasi kebijakan publik merupakan reaksi dari masukan yang berasal dari lingkungan yang terdiri dari *The Intra-sosial Environment* dan *The extra-sosial environment*.

Masukan yang berasal dari *The Intra-sosial Environment*, antara lain, sistem ekologi, sistem ekologi menitik beratkan dari faktor non sumber daya manusia atau menitik beratkan pada ekologi wilayah. misalnya dari lingkungan ini adalah kondisi geografis wilayah. Sistem ekologi negara Indonesia yang terdiri dari wilayah pegunungan, dan mayoritas berupa lautan dengan letak sumberdaya alam tidak merasa maka perlu adanya penataan otonomi daerah yang lebih memperhatikan seluruh kepentingan daerah.

Sistem sosial dan budaya dalam konteks ini rakyat memberikan masukan bahwa pengelolaan otonomi daerah harus

commit to user

mempertimbangkan keadaan karakteristik sosial dan budaya masyarakat Indonesia yang terdiri dari beranekaragam suku, adat-istiadat, agama, budaya yang dapat memperkuat identitas bangsa dalam menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu kondisi sosial budaya yang perlu mendapat perhatian khusus yaitu dinamika masyarakat sedang dalam kondisi konflik seperti Aceh, Papua, dan lain sebagainya. Tuntutan di lingkungan sistem ekonomi antara lain memberikan masukan bahwa pengelolaan ekonomi rakyat di setiap daerah harus dapat dikelola secara adil oleh pemerintah pusat demi terciptanya keadilan rakyat. Ketidakadilan pengelolaan sistem ekonomi berpotensi menimbulkan kesenjangan kesejahteraan antar daerah yang dapat berpotensi menjadi konflik lokal sampai nasional jika tidak segera dapat direspon dengan kebijakan yang lebih baik. Ketika pemerintahan orde baru, manajemen ekonomi dikelola secara sentralistis yang distribusinya tidak merata pada setiap daerah sehingga menjadi konflik antar daerah sehingga di era reformasi tuntutan perbaikan sistem ekonomi salah satu persoalan yang harus diselesaikan.

Lingkungan ke dua adalah masukan dari *The extra-sosial environment*. Lingkungan extrasosial adalah bagian dari lingkungan fisik serta sosial yang terletak “di luar” batasan sistem politik dan masyarakat tempat sistem politik berada. Lingkungan extra-sosial terdiri atas: sistem sosial dan budaya Internasional dan Sistem politik Internasional. Sistem Sosial dan budaya Internasional menghendaki adanya konsep globalisasi. Dengan adanya globalisasi maka akan terjadi persinggungan sosial budaya antara masyarakat internasional dengan masyarakat lokal Indonesia. Keduanya melakukan interaksi yang sama-sama disampaikan menjadi masukan kepada pemerintah untuk memformulasikan dalam bentuk kebijakan.

Politik internasional dapat dilihat dari sistem demokrasi, hak asasi manusia dan kebijakan moneter internasional seperti adanya kebijakan

IMF, World Bank, Asian Development Bank, dll yang memberikan masukan agar dalam melakukan pengelolaan negara prinsip pemerintahan yang baik dan bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme bisa tercapai dan kesejahteraan rakyat dapat terwujud.

Adanya demokrasi maka akan terjadi desentralisasi, dengan desentralisasi maka akan mendorong terjadinya otonomi daerah yang akan mempercepat proses demokratisasi di setiap daerah untuk memperkuat demokrasi di tingkat nasional.

Dua lingkungan sosial nasional maupun internasional tersebut sama-sama memberikan masukan, permintaan (demands) dan dukungan (support) akan di formulasikan dalam kebijakan publik oleh sistem politik yang ada.

Dari teori sistem maka kebijakan Otonomi Daerah dalam bentuk Otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah istimewa dan otonomi khusus di pengaruhi oleh kondisi sosial masyarakat baik lingkungan nasional maupun internasional.

Demokrasi yang tidak dilaksanakan dengan semestinya akan menimbulkan permasalahan politik. Ada kesan kedaulatan rakyat berada di tangan sekelompok tertentu, bahkan lebih banyak di pegang oleh para penguasa. Pasal 2 (lama) UUD 1945 telah disebutkan bahwa “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR”. Pada dasarnya secara de jure (secara hukum) kedaulatan rakyat tersebut dilakukan oleh MPR sebagai wakil-wakil dari rakyat, tetapi secara de facto (dalam kenyataannya) anggota MPR sudah diatur dan direkayasa, sehingga sebagian besar anggota MPR itu diangkat berdasarkan ikatan kekeluargaan (nepotisme).

Oleh karena itu di era reformasi telah dilakukan perubahan mendasar terhadap praktik demokrasi pada masa lalu. UU tentang Partai Politik dan Golongan Karya diganti dengan UU tentang Kepartaian. Jika semula rakyat dipaksa untuk hanya menerima dan memilih tiga organisasi sosial politik tanpa boleh mengajukan

alternatif, maka sekarang rakyat diperbolehkan membentuk partai politik yang eksistensinya di parlemen bisa dibatasi oleh rakyat melalui pemilu dengan pemberlakuan *electoral threshold* dan/atau *Parliamentary threshold*.

Pemilu menjadi sarana yang sangat penting dalam sistem politik demokrasi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dan sekaligus rekrutmen politik oleh rakyat. Pemilu sekaligus menjadi ajang untuk melakukan seleksi kebijakan nasional bagi penyusunan program negara Republik Indonesia yang melibatkan partisipasi rakyat secara aktif dalam menentukan pilihan terhadap calon pemimpin dan wakilnya di parlemen. Untuk menjaga independensi dalam berdemokrasi, penyelenggaraan Pemilu harus dilepaskan dari hubungan struktural dengan pemerintah, dari yang semula oleh Lembaga Pemilihan Umum yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri dialihkan ke Komisi Pemilihan Umum yang bersifat mandiri.

Pers sebagai pilar keempat demokrasi berperan semakin maksimal ketika ruang ekspresi dan informasi dibuka lebar. Pada awal reformasi kebebasan pers mulai terbuka, hal ini ditandai pada tanggal 5 Juni 1998 Menteri Penerangan RI kabinet Reformasi Pembangunan mengumumkan pencabutan Peraturan Menteri Penerangan RI No 01/PER/MENPEN/1984 tentang Surat Ijin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP). Hal ini disempurnakan dengan disahkannya Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers oleh Presiden BJ. Habibie diakhir jabatannya. Undang-Undang tersebut menggantikan UU RI No. 11 1966, UU RI No. 4 tahun 1967 dan UU No. 21 tahun 1982 yang sebelumnya digunakan sebagai kontrol ketat terhadap pers di bawah bayang-bayang ancaman pembredelan.

Disamping itu rumusan otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah Istimewa dan Otonomi Khusus juga merupakan tuntutan rakyat pada saat itu (dalam mencermati pengalaman pemerintahan pada masa lalu). Tuntutan rakyat pada saat sekarang dan yang akan datang

(reformasi tahun 1998) sebagaimana dirumuskan dalam agenda reformasi yang disuarakan para mahasiswa waktu itu antara lain: (1) Adili Soeharto dan kroni-kroninya (2) Amandemen UUD 1945 (3) Penghapusan Dwi Fungsi ABRI (4) Otonomi daerah yang seluas-luasnya (5) Supremasi hukum (6) Pemerintahan yang bersih dari KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme).¹⁸⁰

Era reformasi menjadi titik balik pengelolaan pemerintahan, dari sistem yang sentralistis menuju pada sistem yang lebih demokratis. Keadaan sosial politik waktu itu menghendaki pemerintahan dibentuk secara demokratis dengan adanya otonomi seluas-luasnya kepada daerah dengan tetap memperhatikan keistimewaan dan kekhususan daerah. Puncak dari tuntutan rakyat tersebut adalah dilakukannya amandemen UUD 1945 untuk meredesain ulang sistem ketatanegaraan Indonesia agar lebih demokratis.

Pasal 18 UUD 1945 setelah Amandemen dirumuskan menjadi tiga pasal yaitu Pasal 18 yang terdiri dari 7 ayat, Pasal 18 A yang terdiri dari 2 ayat dan Pasal 18 B yang terdiri dari 2 ayat. Berdasarkan rumusan otonomi daerah sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B dapat di ketahui bahwa bangunan otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah Istimewa dan Otonomi Khusus dibentuk meliputi:

1. Otonomi dilakukan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Otonomi dilakukan dengan menjamin adanya proses demokrasi melalui pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati/walikota) dilakukan dengan cara yang demokratis;
3. Terjaminnya susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang ditentukan kemudian berdasarkan undang-undang.

¹⁸⁰ lihat di <http://sejarahreformasiindonesia.blogspot.com/2009/10/perkembangan-politik-dan-ekonomi.html>

4. Adanya kejelasan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, juga antar pemerintah daerah baik ditingkat kota/kabupaten maupun ditingkat propinsi.
5. Adanya hubungan perimbangan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras.
6. Otonomi dijalankan dengan mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebijakan Otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah Istimewa dan otonomi khusus sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 18 UUD 1945 pasca amandemen, sangat dipengaruhi dengan keadaan situasi politik hukum waktu itu, yang telah dirumuskan di dalam beberapa peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan otonomi seluas-luasnya dalam rangka agar tetap terjaganya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terbentuknya otonomi seluas-luasnya dalam Pasal 18 ayat (5) Amandemen UUD 1945 dipengaruhi dari kebijakan politik hukum waktu itu yang dirumuskan dalam Tap MPR No. XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Manusia yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ada enam poin penting yang ditekankan dalam substansi Tap MPR tersebut antara lain :

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan

- pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.
 - 3) Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan.
 - 4) Perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah.
 - 5) Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan.
 - 6) Penyelenggaraan otonomi daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka mempertahankan dan memperkuat Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Masyarakat.

Berdasarkan ketentuan di atas maka dapat di ketahui bahwa desain penyelenggaraan otonomi daerah setidaknya meliputi : Pertama, Penyelenggaraan otonomi daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Kedua, adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah Ketiga, Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, Keempat, penyelenggaraan otonomi daerah memperhatikan keanekaragaman daerah, Kelima, Otonomi daerah diselenggarakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan, Keenam, memberikan kewenangan bagi

daerah mengelola sumber daya nasional dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan, Ketujuh, penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan dalam rangka mempertahankan dan memperkokoh Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Masyarakat.

Dari ketentuan Tap MPR No XV tahun 1998 tersebut di atas, kemudian ditindaklanjuti dengan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan daerah. Konsep Keistimewaan pada era reformasi pertama kali rumuskan dalam Pasal 122 yang menegaskan

Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 122 UU No 22 Tahun 1999 ditegaskan, bahwa :

Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan Daerah. Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Dari ketentuan Pasal 122 beserta penjelasannya, tampak bahwa UU No. 22 Tahun 1999 masih mengukuhkan apa yang selama ini berlangsung untuk daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh. Selanjutnya Daerah Istimewa Aceh lebih spesifik dirumuskan

dalam undang-undang tersendiri melalui UU No 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh.

Apabila dibandingkan substansi yang dirumuskan dalam Tap MPR No XV tahun 1998 beserta beberapa undang-undang yang ada dengan rumusan yang ada dalam ketentuan Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18B, maka akan nampak hubungan kesesuaian antara keduanya. Perubahan UUD 1945 khususnya Pasal 18 UUD 1945 dilakukan mengingat sering terjadi multitafsir terkait dengan Pasal 18 UUD 1945 sesuai dengan kehendak penguasa. Belajar dari pengalaman waktu lalu rumusan Pasal 18 (lama) UUD 1945 oleh rezim orde baru ditafsirkan lebih cenderung sentralistis, hal ini dapat dilihat dalam substansi dan pelaksanaan UU No 5 Tahun 1974 yang lebih menempatkan Pemerintah Pusat dalam posisi yang sangat kuat.

Berbeda dalam era Orde Reformasi dengan ketentuan yang sama yaitu merujuk pada Pasal 18 (lama) UUD 1945 maka terbentuk UU yang lebih memberikan otonomi luas kepada daerah, terbukanya otonomi daerah Istimewa dengan diatur melalui Undang-undang tersendiri. Misalkan terbentuknya UU No 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh.

Terjadinya tafsir yang berbeda ini akan menimbulkan ketidakpastian daerah, apabila kedepan terjadi konfigurasi politik yang tidak demokratis. Oleh karena itu tuntutan untuk melakukan amandemen Pasal 18 UUD 1945 sangat penting dilakukan untuk merumuskan ketentuan mengenai otonomi daerah dirumuskan secara eksplisit di dalam ketentuan batang tubuh UUD 1945 yang materinya mempertimbangkan dari ketentuan ketetapan MPR yang telah ada dan ketentuan yang ada dipenjelasan ke dalam batang tubuh UUD 1945. Hal ini juga disampaikan oleh Fraksi Kebangkitan Bangsa dalam pembahasan perubahan UUD 1945, Fraksi Kebangkitan Bangsa menyampaikan tentang pemerintahan daerah dalam satu poin sendiri

tentang Pemerintahan Daerah, melalui juru bicaranya Abdul Khaliq Ahmad menyampaikan gagasan “Pemerintahan Daerah kami ingin mengubahnya dengan Bab tentang Otonomi Daerah, sedangkan substansinya diambilkan dari beberapa Ketetapan MPR yang berkait dengan Otonomi Daerah.¹⁸¹

Di samping itu terbentuknya sistem otonomi khusus di dalam Pasal 18 UUD 1945 pasca amandemen, juga dipengaruhi oleh tuntutan rakyat waktu itu, akibat gejolak konflik daerah di beberapa tempat. Istilah otonomi khusus pertama kali muncul adalah untuk menyelesaikan konflik di Propinsi Timor Timur sebagaimana di rumuskan dalam Ketentuan Pasal 118 yang berbunyi Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur dapat diberikan otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali ditetapkan lain oleh peraturan perundang-undangan.

Namun demikian rumusan otonomi khusus tersebut akhirnya tidak jadi ditindak lanjuti dengan undang-undang, menyusul perubahan politik drastis di Indonesia dan desakan Internasional yang semakin menguat, pemerintahan Habibie mengambil terobosan kebijakan untuk menyelenggarakan jajak pendapat yang akan menentukan masa depan Timor Leste. Terdapat dua opsi yang dapat dipilih oleh rakyat Timtim, yaitu otonomi khusus dengan tetap menjadi bagian dari Indonesia atau merdeka. Jajak pendapat yang menawarkan kedua opsi tersebut pun diselenggarakan serentak di Timtim pada tanggal 30 Agustus 1999. Pada tanggal 4 September hasil jajak pendapat tersebut diumumkan : 94.388 (21,5 %) memilih usul otonomi khusus dan 344.580 (78,5%) merdeka. Semenjak itulah Timor Leste resmi lepas dari kedaulatan Indonesia.¹⁸²

Beberapa konflik daerah juga muncul di beberapa daerah lain, seperti gerakan separatisme yang sangat kuat menekan Pemerintah RI

¹⁸¹ *Ibid*, hal. 20

¹⁸² Syamsul Hadi dkk, *Disintegrasi Pasca Orde Baru Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007, hal. 191

terjadi di Aceh. Melalui Sidang Umum Masyarakat Pejuang Reformasi (SU MPR) di Banda Aceh, 8 November 1999 lebih sejuta warga Aceh meminta dilaksanakan referendum. Kendati tidak secara tegas dinyatakan opsi utama referendum tersebut adalah kemerdekaan bagi Aceh. Menyusul kemudian deklarasi masyarakat Irian Jaya yang memproklamasikan kemerdekaan Negara Papua Barat, 12 November 1999. Jauh sebelumnya beberapa daerah juga menginginkan pisah dari RI untuk selanjutnya akan menjadi negara merdeka, misalnya di Makasar, Maluku dan Riau.¹⁸³

Walaupun telah terjadi langkah responsif untuk menyelesaikan persoalan daerah, tetapi belum memenuhi aspirasi masyarakat daerah. Terutama daerah yang masih mengalami konflik seperti Aceh dan Irian Jaya. Selanjutnya untuk mengatasi konflik berkepanjangan antar daerah, karena berbagai faktor antara lain masalah keadilan dibidang politik, ekonomi, sosial dan budaya menyebabkan pemerintah harus lebih berhati-hati dalam menyelesaikan konflik daerah agar tidak mengarah pada disintegrasi bangsa seperti yang terjadi di Timor Timur.

Salah satu persoalan yang sangat mendesak diselesaikan yaitu masalah yang menyangkut daerah Irian Jaya (sekarang Papua), Aceh dan Maluku yaitu dengan memasukkan persoalan tersebut dalam rencana strategis Garis-Garis Besar Haluan Negara melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Khusus dalam pembangunan daerah Tap MPR No IV Tahun 1999 menyebutkan, Dalam rangka pengembangan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut :

¹⁸³ M Khoidin, "Gagasan Federalisme di Indonesia" Artikel dalam Harian Umum Suara Merdeka, Selasa 23 November 1999 *commit to user*

1) Daerah Istimewa Aceh

- (a) Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.
- (b) Menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia, baik selama pemberlakuan Daerah Operasi Militer maupun pasca pemberlakuan Daerah Operasi Militer.

2) Irian Jaya

- (a) Mempertahankan integrasi bangsa di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.
- (b) Menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat.

Apabila kita pelajari ketentuan tersebut di atas, maka dapat diketahui alasan mendasar dirumuskannya konsep otonomi khusus bagi daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya (sekarang dengan nama Papua) antara lain, dikarenakan; *Pertama*, Untuk Mempertahankan integrasi bangsa di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia; *Kedua*, Menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh maupun Irian Jaya, *Ketiga*, Menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia. Keempat, Visi yang termuat dalam Ketetapan MPR RI No IV/MPR/1999 tentang GBHN menyebutkan Terwujudnya masyarakat

Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut dijelaskan kebijakan Otonomi Daerah dalam Bentuk Otonomi seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus adalah sebuah langkah untuk menjawab permasalahan-permasalahan mendasar yang dihadapi dalam penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana dirumuskan dalam Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Permasalahan-permasalahan mendasar yang dihadapi dalam penyelenggaraan otonomi daerah antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah oleh Pemerintah Pusat selama ini cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi sehingga proses desentralisasi menjadi tersumbat.
- 2) Kuatnya kebijakan sentralisasi membuat semakin tingginya ketergantungan daerah-daerah kepada pusat yang nyaris mematikan kreativitas masyarakat beserta Seluruh perangkat pemerintahan di daerah.
- 3) Adanya kesenjangan yang lebar antara daerah dan pusat dan antar daerah sendiri dalam kepemilikan sumber daya alam, sumber daya budaya, infrastruktur ekonomi, dan tingkat kualitas sumber daya manusia.
- 4) Adanya kepentingan melekat pada berbagai pihak yang menghambat penyelenggaraan otonomi daerah.

Oleh karena itu sebagai komitmen wakil rakyat yang duduk di MPR dalam mewujudkan otonomi seluas-luasnya, Otonomi daerah Istimewa dan Otonomi Khusus, MPR melalui Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, mengeluarkan rekomendasi yang

ditujukan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat antara lain yang paling substansial adalah :

- 1) Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.
- 2) Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga dan sebagainya.

Hal ini merupakan suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi penuntasan penyelesaian atas masalah-masalah di Aceh dan Propinsi Irian jaya (Papua).

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas sangatlah jelas, keadaan situasi rakyat saat itu sangat menghendaki otonomi seluas-luasnya diterapkan dengan sebenar-benarnya, dari rangkaian peraturan perundang-undangan yang ada telah dapat diketahui tuntutan rakyat dalam bentuk otonomi seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan otonomi Khusus telah ada, dan direspon melalui beberapa peraturan perundang-undangan yang ada.

commit to user

Adanya tuntutan agar rumusan otonomi seluas-luasnya, daerah Istimewa dan Daerah khusus dirumuskan secara eksplisit dalam batang tubuh UUD 1945 adalah merupakan dari evaluasi pengalaman masa lalu Pasal 18 UUD 1945 yang memiliki tafsir beragam. Philipus M. Hadjon juga menjelaskan mengenai realitas ini dalam proses amandemen UUD 1945. Saat dihadirkan dalam sidang Amandemen Pasal 18 UU 1945 beliau menjelaskan :

...Pasal 18 UUD 1945 itu saya kira sangat membutuhkan perhatian, sebab dari perjalanan UUD 1945 itu sudah beberapa UU yang dihasilkan mulai UU 1/45, 1/48, kemudian loncat ke UUD Sementara, muncul kemudian UU 18/65, 5/74 kemudian ke 22/99, yang semuanya cocok tetapi kalau kita kaji beda sekali¹⁸⁴

Ketentuan secara eksplisit, tentang otonomi seluas-luasnya juga menjadi perdebatan dalam pembahasan Amandemen Pasal 18 UUD 1945. Terhadap rancangan Pasal 18 ayat (5) yang mengatur secara eksplisit otonomi seluas-luasnya tersebut ditanggapi oleh Slamet Efendi Yusuf dari F-PG bahwa rumusan tersebut mungkin akan menjadikan masalah karena definitif hanya kan mengatakan bahwa otonomi seluas-luasnya itu ada di kabupaten dan kota saja.¹⁸⁵

Tanggapan berbeda dari Marcus Mali F-KKI yang menginginkan rumusannya diubah kembali. Marcus menyampaikan sebagai berikut :

...Saya pikir nanti akan ada mengenai undang-undang di paling bawah seperti kata Pak Mahfud saya pikir ini otonomi sudah cukup Pak dan undang-undang nanti akan diuraikan mana yang ini, ini, ini. Jadi cukup sampai mengenai otonomi tidak pakai “seluas-luasnya” nanti dibawah sendiri akan ada uraian-uraian tiap-tiap daerah”¹⁸⁶

Pattaniari Siahaan dari F-PDIP menyampaikan bahwa pasal ini masih belum final rumusannya, apakah provinsi atau kabupaten, oleh karena itu Pattaniari meminta “kata kabupaten atau kota dihilangkan saja”. Pimpinan rapat slamet Effendy Yusuf, mengabulkan dan merubah

¹⁸⁴ Risalah rapat Tim Kecil PAH I BP MPR RI, 15 Desember 1999, hal. 30

¹⁸⁵ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Kesekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hal. 305

¹⁸⁶ Ibid, hal 306

rumusan menjadi “Pemerintah menjalankan otonomi sesuai dengan aturan perundang-undangan”.¹⁸⁷

Sementara itu, Taufiqurrahman Ruki dari F-TNI/Polri meminta diganti satu kalimat menjadi “ Susunan dan penyelenggaraan pemerintahan provinsi, kabupaten atau kota diatur lebih lanjut”. Selanjutnya Soedijarto dari F-UG berpendapat sebagai berikut:

Saya kira usul Tim Perumus ini justru mendudukkan pemerintah daerah dan provinsi mempunyai otonomi juga karena ada yang diurus oleh provinsi, jadi disini implisit daerah tingkat II itu hanya mengurus arganya yang tidak diurus pusat dan tidak diurus provinsi begitu, justru disini sebenarnya, betul pak bagir maksudnya itu.¹⁸⁸

Sedangkan anggota tim ahli, Bagir Manan mengusulkan agar rumusan ayat (5) dan (6) dihapus saja. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut :

Ayat (5) dan ayat (6) dihapus sehingga prinsip otonomi tidak ada, akan diatur dengan undang-undang. Tidak ada lingkupnya tidak disebut hanya menjalankan otonomi saja. Prinsip ini penting kita menyatakan otonomi luas pada daerah itu, sebab kalau itu diserahkan pada pembentuk undang-undang kita mengalami bagaimana daerah justru tidak mendapat otonomi.¹⁸⁹

Zein Badjeber dari F-PPP mempertanyakan usulan Bagir Manan dengan mengatakan sebagai berikut: ...dengan rumusan tersebut apakah tidak diartikan otonomi seluas-luasnya itu hanya dikabupaten/kota.

Sebelum menjawab pertanyaan Zein di atas Bagir Manan menyarankan agar prinsip otonomi di masukkan dalam perubahan.

Saran Bagir Manan selengkapnya sebagai berikut:

Pertama prinsip otonomi kami menyarankan agar otonomi seluas-luasnya itu dimasukkan. Sebab kalau tidak nanti kalau setelah pada pembentuk undang-undang tergantung pada situasi pembentuk undang-undang, seperti yang kita alami ini.¹⁹⁰

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*, hal. 307

¹⁹⁰ *Ibid.*

Atas pertanyaan Zein di atas Bagir Manan menjelaskan bahwa tidak perlu disebutkan otonomi diberikan kepada siapa. Agar netral dirumuskan dengan kalimat pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya. Bagir menjelaskan sebagai berikut :

Nanti dulu saya mau jawab kemudian yang ke-2 otonomi luas itu kita berikan ke siapa? Itu yang kedua. Kita lihat mengapa kita tulis karena sepertinya ada keinginan otonomi luas itu pada kabupaten atau kota tidak pada provinsi. Sehingga begitu jadi kalau kita mau netral Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya itu, jadi tidak usah disebut kabupaten itu.¹⁹¹

Perdebatan ini menuju pada rumusan secara eksplisit, agar otonomi seluas-luasnya di atur secara jelas dalam Pasal 18 UUD 1945 agar kedepan tidak ditafsirkan berbeda oleh rezim yang berkuasa, maka intinya adalah penegasan otonomi seluas-luasnya dimunculkan dalam Pasal 18 UUD 1945.

Terkait dengan Otonomi daerah istimewa dan khusus, juga menjadi pembahasan mendalam parat Rapat. Dimulai dari Slamet Effendi Yusuf mengusulkan supaya rumusan pasal 18 B ayat (1) berbunyi “Negara mengakui, menghormati dan mengembangkan satuan pemerintahan khusus atau istimewa yang diatur dalam undang-undang.

Terhadap kata mengembangkan di atas, Harus Kamil dari F-UG mengusulkan supaya dihilangkan saja biar tidak bertambah lagi daerah istimewa dan daerah khusus. Harun mengusulkan rumusan kalimatnya menjadi Negara mengakui, menghormati dan melindungi....

Hasil-hasil tim perumus atau lobi antara pimpinan komisi dan pimpinan fraksi ataupun yang mewakili fraksi-fraksi atas materi pemerintahan daerah, sebagaimana diuraikan di atas dibawa dalam Rapat ke-6 (lanjutan) Komisi A MPR, 14 Agustus 2000, yang dipimpin oleh Antonius Rahail, dengan agenda pembahasan materi sidang Tahunan MPR sesuai dengan tugas komisi-komisi. Antonius Rahail selaku pimpinan rapat membacakan hasil rumusan materi tentang

¹⁹¹ *Ibid.*

pemerintahan daerah yaitu Khusus mengenai otonomi luas, daerah otonomi istimewa dan daerah otonomi khusus dirumuskan dalam Pasal 18 ayat (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pasal 18 B ayat (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan khusus atau Istimewa yang diatur dalam undang-undang.¹⁹²

Pelaksanaan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan teori desentralisasi akan membuka peluang percepatan untuk mewujudkan demokratisasi yang sesungguhnya dalam rangka untuk menjapai masyarakat adil dan makmur sesuai dalam cita-cita negara yang dirumuskan dalam pembukaan konstitusi UUD 1945.

Alasan otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *assymetrical decentralization, assimetrical devolusion atau assymetrical federalis, atau secara umum assymetrical intergovernmental arrangements*.¹⁹³

Desentralisasi asimetris dapat memberikan satu-satunya cara mengakomodasi perbedaan politik dan kapasitas besar di antara unit-unit konstituen/tuntutan di beberapa daerah. (*asymmetrical decentralization may provide the only way of accommodating major political and capacity differences among constituent units.*)¹⁹⁴

¹⁹² Risalah Rapat Ke-6 (lanjutan) Komisi A MPR, 14 Agustus 2000, hal. 3-4

¹⁹³ Joachim H-G Wehner, "Asymmetrical Devolusion", *Development Southhern Africa* Volume. 17 No. 2 Juni 2000, hal. 2

¹⁹⁴ Ronald L. Watts "Asymmetrical Decentralization: Functional or Dysfunctional" *Indian Journal of Federal Studies* 1/2004 lihat di http://www.jamiahamdard.edu/cfs/jour4-1_1.htm

Kebijakan otonomi daerah dalam bentuk berbeda (desentralisasi asimetris) yaitu otonomi luas, otonomi daerah Istimewa dan Otonomi Khusus dilakukan untuk menampung segala bentuk persoalan keberanekaragaman masyarakat dan kondisi daerah yang sering menimbulkan konflik baik vertikal dan horizontal karena distribusi kewenangan, kesejahteraan, secara adil belum dapat diwujudkan. Keberanekaragaman yang dimiliki oleh setiap daerah menjadikan sistem pemerintahan mekanisme desentralisasi yang asimetris, di mana nilai-nilai demokrasi tetap tersesuai dalam keanekaragaman namun tetap dalam pilar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemahaman demikian selain tidak bertentangan dengan nilai demokrasi, juga secara yuridis formal dijamin keberadaan budaya hukum untuk dipertahankan.

Penerapan desentralisasi yang berbeda juga merupakan langkah strategis untuk meredam konflik kedaerahan, seperti kasus yang dihadapi di daerah Aceh dan Papua. Desentralisasi yang tidak sama/tidak seragam untuk setiap daerah (desentralisasi asimetris) seperti yang diterapkan di Aceh, Papua dan Yogyakarta kemungkinan besar memang merupakan solusi yang cukup tepat bagi problem separatisme dan diversitas atau kemajemukan di Indonesia sebagaimana Prof. Djohermansyah Djohan menyatakan :

Desentralisasi asimetris (asymmetric decentralization) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Dia berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik ia merupakan strategi komprehensif Pemerintah Pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Dia mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal kedalam sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintahan nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang lebih spesifik.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Djohermansyah Djohan, "Desentralisasi Asimetris dan Masa depannya di Indonesia: Kasus Aceh dan Papua" ENTASIKAN DALAM SEMINAR NASIONAL AIPI di Manado pada 15 Agustus 2007 sebagaimana dikutip oleh Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal. 157

Secara prinsipil, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris di atas merupakan merupakan salah satu instrumen kebijakan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yakni persoalan bercorak politik (termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya) dan persoalan yang bercorak teknokratik-manajerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.

Pengaturan asimetris yang terkait dengan politik ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara dan atau sebagai apresiasi atas keunikan budaya tertentu. Dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda, representasi minoritas pada *level sub-nasional* serta pemberian status keistimewaan/khusus bagi satu daerah atau kawasan daerah dapat mendorong daerah yang menuntut status keistimewaan/ kekhususan meniadakan/ meminimalkan kekerasan dan mempertahankan keutuhan wilayah. Konstitusi Spanyol tahun 1978 setelah jatuhnya franco misalnya, menetapkan adanya “historical Right” serta memberikan otonomi khusus dan dipercepat pada beberapa daerah, diantaranya Castile-leon, Catalonia, Velensia. Basque salah satunya memperoleh otonomi yang lebih dibanding daerah lain dan dipercepat. Contoh lain dapat diambil dari pengalaman Kanada dalam mengatur Keistimewaan Quebec dalam kesatuannya dengan Federasi Kanada; Mindanao dalam kesatuan politiknya dengan Filipina; Sami Land dalam kesatuannya dengan Norwegia.¹⁹⁶

Alasan bercorak teknokratis-manajerial umumnya terkait dengan kapasitas pemerintahan daerah. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyampaikan atau menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagaimana daerah lain yang berada di level yang

¹⁹⁶ Cornelis Lay, Pratikno, dkk, *Keistimewaan Yogyakarta Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta*, Monograf on Politics & Government, Vol. 2 No. 1 2008, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM, Yogyakarta, hal. 24

sama. Pendekatan asimetris memungkinkan pemerintah ditingkat nasional memaksimalkan fungsi dan kekuasaannya. Rentang fungsi dan kekuasaan ini bisa dibatasi dikemudian hari apabila telah terbangun kapasitas yang cukup memadai.¹⁹⁷

Saat ini daerah Istimewa hanya ada satu yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta namun demikian penyelenggaraan pemerintahannya belum dapat optimal, karena RUU tentang Daerah Istimewa Yogyakarta masih dalam proses di legislatif. Sedangkan Otonomi khusus di Indonesia terjadi dalam tiga daerah yaitu Aceh, Papua dan Jakarta. Berikut ini perbandingan gambaran konsep otonomi khusus tiga daerah tersebut :

Dimensi Otsus	Propinsi NAD	Propinsi Papua	Propinsi Jakarta
Bentuk Daerah	Propinsi, Sagoë, Banda, Sagoë Cut, Mukim, Gampong	Propinsi, Kabupaten, Kota, Distrik, Kampung	Propinsi, Kota, Kecamatan, Kelurahan
Masyarakat	-	Orang Asli Papua	-
Susunan Pemerintahan	Eksekutif Pemprov Legislatif DPRP, Wali Nagroe & Tuha Nangroe Kabupaten/Kota : DPRD Badan Musyawarah Kampung	Eksekutif . Pemprov Legislatif DPRP, MRP Kabupaten/Kota : DPRD Badan Musyawarah Kampung	Eksekutif Pemprov Legislatif DPRD Kota/kabupaten merupakan daerah administratif dibantu Dewan Kota dari tokoh masyarakat
Sistem Politik	Partai Politik Lokal Dan Nasional	Partai Politik Lokal Dan Nasional	Partai Nasional
Sistem Hukum	Mahkamah Syar'iyah Qonun	Peradilan Adat (Hukum Adat) Perdasus, Perdasi Dan Kep.Gub	Hukum Nasional
Dana Perimbangan	Bagi hasil : Pertambangan Minyak & Gas Alam (70%); Hutan, Tambang, Ikan (80%)	Bagi hasil : Minyak & Gas Alam (70%); Hutan, Tambang, Ikan (80%)	Dana keuangan dianggarkan dalam APBN bersama Pemerintah dan DPR atas usulan Pemprov DKI

Sumber. Diolah dari UU No 44 tahun 1999 juncto UU No 18 Tahun 2001 juncto UU No 11 tahun 2006 Pemerintahan Aceh, UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, UU No 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

¹⁹⁷ *Ibid*, hal. 24

Atas dasar hal tersebut di atas maka Politik hukum dalam pengertian pada waktu yang akan datang, dapat dirumuskan dalam nilai-nilai filosofis, untuk merumuskan cita-cita ideal pemerintahan daerah di masa yang akan datang. Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula.

Rumusan Kebijakan Otonomi Daerah Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen mengandung nilai-nilai filosofis dan prinsip mengenai ketentuan-ketentuan otonomi daerah sebagai berikut :¹⁹⁸

- 1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2)
- 2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5)
- 3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 A ayat 1)
- 4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. (Pasal 18 B, ayat 2)
- 5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 B ayat 1)
- 6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3)
- 7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat 2)

Berdasarkan prinsip tersebut di atas, maka nilai filosofis tentang otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah istimewa dan otonomi daerah khusus mencakup nilai demokrasi, kesejahteraan rakyat, keadilan, dan kebhinnekaan atau keragaman daerah yang semuanya di bentuk dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁹⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Otonomi... Op Cit*, hal. 8-18

Politik hukum harus berpijak pada kerangka dasar yakni mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil makmur berdasarkan Pancasila, ditujukan untuk mencapai tujuan Negara sebagaimana disebutkan dalam alenia IV Pembukaan UUD 1945, dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar dan keharusan untuk membangun sistem hukum Pancasila. Kerangka dasar itu tidak lepas dari kedudukan Pancasila yang menjadi cita hukum (*rechtside*) dan harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum yang berlaku di Indonesia.¹⁹⁹ Nilai-nilai dasar dalam pembukaan UUD 1945 itulah yang menjadi dasar utama bagaimana Indonesia ini akan dikelola, salah satunya tentang konsep tentang Otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah istimewa dan otonomi khusus.

Secara filosofis, ada dua tujuan utama yang ingin dicapai dari penerapan kebijakan desentralisasi yaitu tujuan demokrasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan demokrasi memposisikan pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani (*civil society*). Tujuan kesejahteraan mengisyaratkan pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis.²⁰⁰ Disamping itu desentralisasi dapat mencegah disintegrasi bangsa. (*Decentralization can prevent the disintegration of Indonesia. Steps must be taken to make it work quickly*).²⁰¹

¹⁹⁹ Moh. Mahfud MD, "mengawal Arah Politik Hukum: Dari Prolegnas Sampai Judicial Review", Makalah Diaampikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum, Pasca sarjana Universitas Sebelas maret (UNS) Surakarta, di Hotel Sahid Jaya, Solo, Sabtu, 20 Pebruari 2010, hal. 4

²⁰⁰ Biromo Nayarko, 2007, Otonomi dan Pemerintahan Aceh lihat di <http://jurnalhukum.blogspot.com/2007/01/otonomi-aceh.html>

²⁰¹ Capacity-Building Series 9, *Democratization in Indonesia, Forum for Democratic Reform*, International IDEA, 2000, hal. 72

Secara filosofis kebijakan otonomi daerah dalam bentuk otonomi luas, otonomi daerah Istimewa dan Otonomi Khusus dilakukan untuk memperkuat integrasi nasional sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menempatkan hukum dan demokrasi sebagai pilar penjanganya, untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, dengan tetap menjaga nilai-nilai keberanekaragaman daerah, baik dalam bentuk keistimewaan ataupun khusus sebagai aset kasanah kekayaan bangsa.

Menurut Paulus Wirutomo,²⁰² Integrasi Nasional suatu bangsa pada dasarnya membutuhkan secara seimbang tiga kekuatan pengikat yaitu : *Pertama*, Adanya kesepakatan terhadap nilai-nilai dasar, ideologi dan cita-cita untuk bersatu menjadi bangsa (*integrasi normatif*); *Kedua*, Adanya rasa ketergantungan fungsional dan manfaat fungsional yang konkrit dari tiap-tiap daerah dengan terintegrasi dalam suatu negara kesatuan (*integrasi fungsional*); *Ketiga*, adanya kekuatan yang berwibawa dari pemerintah pusat untuk menjaga komitmen tiap-tiap daerah untuk berintegrasi sehingga terciptanya suatu kestabilan dan keteraturan (*integrasi koersif*).

Hubungan antara otonomi daerah dengan integrasi nasional menurut BC. Smith²⁰³ memperlihatkan hubungan yang sangat menarik, karena salah satu kunci otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integrasi nasional, sepanjang hal itu diupayakan dengan tepat dan benar. Dengan otonomi maka akan tercipta mekanisme, dimana Daerah dapat mewujudkan sebuah fungsi politik terhadap pemerintah nasional, hubungan kekuasaan menjadi lebih adil sehingga dengan demikian, Daerah akan memiliki kepercayaan dan akhirnya akan terintegrasi ke dalam pemerintah nasional. Dengan otonomi maka proses demokrasi dapat dijalankan

²⁰² Paulus Wirutomo, "Otonomi Daerah dan Konflik Horizontal: Tatanan Bagi Pemerintah Daerah" dalam Dalam Syamsuddin Haris (Editor), *Desentralisasi & Otonomi....Op cit*, hal. 169

²⁰³ H. Syaokani, Affan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Kerjasama Pustaka Pelajar dan PUSKAP, cetakan viii, Yogyakarta, 2009, hal. 274

yang juga akan menopang terwujudnya demokrasi dalam pemerintahan, dan akhirnya pembangunan daerah akan dipercepat.

Menurut Mohammad Hatta, pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi), merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi): “menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa, dan di daerah”. Kedaulatan rakyat mengandung berbagai dimensi yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan pertumbuhan dan lingkungan masyarakat. Demokrasi semestinya mengandung atau menunjukkan beberapa esensi yang tidak bisa ditawar, yaitu kebebasan (liberty) dan persamaan (equality) baik dalam dimensi politik, ekonomi, sosial maupun budaya.

Alasan filosofis terwujudnya otonomi luas, otonomi daerah Istimewa dan otonomi khusus seperti yang telah dirumuskan dalam Amandemen UUD 1945 khususnya Pasal 18 ayat (5) tentang otonomi seluas-luasnya dan Pasal 18 B tentang Daerah Istimewa dan Daerah Khusus, akan nampak lebih jelas bila ditelusuri dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah maupun UU Otonomi Khusus atau daerah Istimewa sebagai representasi tindak lanjut ketentuan Pasal 18, 18 A dan 18 B Amandemen UUD 1945.

Hal ini sesuai dengan pendapat Hikmahanto Juwono²⁰⁴, tentang politik hukum perundang-undangan mengandung dua dimensi yaitu dimensi kebijakan dasar (*basic policy*) yang memuat alasan mengapa suatu peraturan perundang-undangan di bentuk dan dimensi kebijakan keberlakuan (*enactment policy*) tujuan yang muncul dibalik pemberlakuan peraturan perundang-undangan.

Dengan konsep Hikmahanto Juwono maka alasan filosofis dapat dilihat dalam setiap konsiderat peraturan perundang-undangan.

²⁰⁴ Lihat dalam, HM. Wahyudin Husein dan H. Hufron, *Hukum Politik... Op Cit*, hal. 159

Pembentukan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dilihat dalam konsiderat UU pada ketentuan menimbang yang dirumuskan :

- 1) bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran, serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;

Dalam rumusan konsiderat tersebut ada beberapa poin penting yang melatar belakangi dibentuknya pemerintahan daerah yaitu: *Pertama*. Adalah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta nilai daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, Adanya otonomi seluas-luasnya untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekragaman daerah.

Selanjutnya secara filosofis dalam konsiderat menimbang UU No 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

merumuskan yang pada pokoknya : *Pertama*, Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang; *Kedua*, bahwa salah satu karakter khas yang alami di dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU tersebut dalam perkembangannya dirasa kurang memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat Aceh yang akhirnya pada tahun 2006 diterbitkan UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dalam konsiderat menimbanginya disebutkan alasan filosofis dibentuknya UU tersebut yaitu antara lain :

- 1) bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang;
- 2) bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
- 3) bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik;
- 5) bahwa bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia

untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Dari perkembangan sistem otonomi daerah yang digunakan untuk daerah Aceh secara filosofis terjadi pergeseran konsep otonomi, pertama dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 menggunakan istilah daerah Keistimewaan, kemudian berganti dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 desain Aceh dijadikan daerah khusus kemudian UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dalam konsiderat menimbang huruf b menggunakan istilah daerah yang bersifat khusus atau istimewa secara bersamaan. Bila melihat kasus terbentuknya Pemerintahan Daerah Aceh maka formulasi otonomi daerah di Indonesia dapat dirumuskan dalam bentuk otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah Istimewa, Otonomi Daerah Khusus dan terakhir menggunakan status keistimewaan dan kekhususan secara bersamaan.

Undang-Undang Daerah Istimewa Yogyakarta belum terbentuk, Draft Rancangan Undang-Undang sedang di proses oleh DPR, namun demikian apabila merujuk dari Naskah Akademik RUU Daerah Istimewa Yogyakarta, alasan filosofis yang melatar belakangi hal tersebut adalah : Status istimewa yang melekat pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan sadar Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam untuk menjadi bagian Republik Indonesia, dan bukan berdiri sendiri, serta kontribusinya untuk simbol negara-bangsa di masa awal kemerdekaan telah tercatat kuat dalam sejarah Indonesia.²⁰⁵

Nilai-nilai luhur yang dipegang teguh dan dipraktikkan masyarakat, institusi Kasultanan dan Pakualaman terejawantahkan

²⁰⁵ Cornelis Lay, Pratikno, dkk, *Keistimewaan Yogyakarta*, *Op Cit*, hal. 10

dalam rumusan keistimewaan Yogyakarta. Peran serta Kasultanan dan Pakualaman dalam tatakehidupan sosial, politik dan kultural masyarakat Yogyakarta harus terumuskan, tapi juga diintegrasikan ke dalam sistem sosial dan politik Indonesia.²⁰⁶

Apabila penulis analisis terjadinya berbagai formulasi kebijakan otonomi daerah dalam bentuk Otonomi Luas, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus secara filosofis adalah ingin mengatur hal substansial antara lain : *Pertama*: membentuk pluralisme Otonomi Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur; *Kedua*, Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah, baik dalam bentuk Keistimewaan maupun dalam bentuk daerah Khusus serta nilai-nilai masyarakat adat yang masih berkembang di masyarakat; *Ketiga*, Mendistribusikan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara merata dengan mengedepankan asas kemanfaatan dan keadilan bagi kemajuan daerah dan memperkuat persatuan bangsa, *Keempat*, memformulasikan adanya keseimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam rangka percepatan pengembangan daerah.

Hal ini seperti yang digambarkan oleh Bagir Manan²⁰⁷ Secara filosofis kebijakan otonomi daerah dilakukan untuk memperkuat kebersamaan dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi adalah salah satu garda depan penjaga negara kesatuan. Sebagai penjaga negara kesatuan, otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan pemerataan kemakmuran, kesejahteraan, keadilan baik di bidang ekonomi, politik, maupun sosial dengan cara menghormati dan menjunjung tinggi perbedaan-perbedaan antar

²⁰⁶ *Ibid*, hal. 11-12

²⁰⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar... Op Cit*, hal. vii

daerah baik atas dasar sosial, budaya, ekonomi, geografi dan lain sebagainya. Pengakuan atas berbagai perbedaan tersebut sangat penting untuk menunjukkan bahwa kehadiran daerah sangat penting untuk di tengah-tengah tuntutan kesatuan. Inilah yang disebut *al-ma'um* Prof. Sudiman Kartohadiprodjo sebagai “perbedaan dalam kesatuan dan kesatuan dalam perbedaan”.

Pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (negara bangsa) yang sudah lama kita bangun dan kita pelihara. Disamping itu, pilihan terhadap desentralisasi dimaksudkan untuk memantapkan kehidupan demokrasi di Indonesia di masa-masa yang akan datang. Demokrasi tanpa ada penguatan politik lokal akan menjadi sangat rapuh. Sebuah demokrasi tidak mungkin dibangun hanya dengan memperkuat elite politik nasional. Desentralisasi /otonomi daerah diyakini akan mencegah kepincangan dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara.²⁰⁸

Menurut Hari Sabarno²⁰⁹ Mantan Menteri Dalam Negeri masa Pemerintahan Megawati ada tiga argumentasi mendasar yang melandasi asumsi otonomi daerah memperkuat dimensi kebersamaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Pertama*, Otonomi Daerah merupakan kebijakan dan pilihan strategis dalam rangka memelihara kebersamaan nasional di mana hakikat khas daerah tetap dipertahankan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, Melalui otonomi daerah pemerintah menguatkan sentra ekonomi kepada daerah dengan memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengurus dan mengelola potensi ekonominya sendiri secara proporsional. Dengan demikian, kekuatan ekonomi akan

²⁰⁸ Syaukani HR dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan kerja sama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 38-44

²⁰⁹ Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 11-12

tersebar di seluruh daerah dengan mengandalkan kekuatan potensi ekonomi daerahnya masing-masing. Apabila potensi ekonomi menyebar secara merata dan berkelanjutan, kesatuan ekonomi nasional akan memiliki fundamental yang sangat kuat. *Ketiga*, Otonomi daerah akan mendorong pematapan demokrasi politik di daerah dengan landasan desentralisasi yang dijalankan secara konsisten dan proporsional. Penguatan demokrasi ditingkat daerah cenderung akan mendorong secara perlahan, tetapi pasti penguatan demokrasi politik nasional. Fenomena ini tentu akan memperkuat basis demokrasi di Indonesia. Dalam hal ini jika masyarakat daerah sudah terbiasa dengan proses yang terbuka dan terbiasa terlibat dalam mekanisme pembuatan kebijakan publik di daerah, partisipasi masyarakat di tingkat nasional juga akan semakin meningkat.



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kebijakan Otonomi Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen yang dirumuskan dalam bentuk Otonomi seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus ditinjau dari politik hukum ada dua alasan yaitu Pertama merupakan evaluasi kebijakan otonomi daerah pada waktu yang lalu (Orde Baru) dan merupakan tuntutan pelaksanaan otonomi daerah pada waktu sekarang dan yang akan datang (orde reformasi).

Kebijakan otonomi daerah pada waktu yang lalu lebih cenderung sentralistis dan tidak demokratis, hal ini ditandai dengan : Pertama, adanya penyeragaman kedudukan daerah (status daerah Istimewa nyaris dihilangkan), kedua, Pemilihan dan pengangkatan kepala daerah ditentukan oleh pusat, Ketiga, Kepala Daerah hanya bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat, Keempat, Adanya pengawasan yang sangat ketat yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Kelima, Pemerintah Pusat sangat mendominasi dalam pengelolaan Potensi ekonomi di Daerah sehingga menimbulkan kesenjangan dan konflik antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sedangkan alasan dibentuknya otonomi seluas-luasnya, Otonomi daerah Istimewa dan Otonomi Khusus pada waktu sekarang dan waktu yang akan datang, adalah karena : Pertama, Untuk mewujudkan demokrasi secara menyeluruh di setiap daerah dalam rangka memperkuat demokrasi nasional di Indonesia, Kedua, Untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di daerah demi memperkuat Integrasi bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Ketiga, untuk menciptakan keadilan politik, ekonomi, sosial dan budaya pada setiap daerah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, Keempat, untuk menjaga kebhinneka tunggal Ika-an bangsa Indonesia yang

terdiri dari beranekaragam budaya, suku, adat istiadat dan agama sebagai khasanah kekayaan bangsa Indonesia.

B. Implikasi

Kebijakan Otonomi Daerah dalam bentuk Otonomi Luas, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus, akan menyebabkan terjadinya Pluralisme Otonomi Daerah di Indonesia. Hal ini menyebabkan di masa yang akan datang status daerah Istimewa atau Otonomi Khusus tidak hanya terbatas untuk Yogyakarta, Jakarta, Aceh dan Papua. Setiap daerah dapat meminta status itu ketika memenuhi persyaratan menjadi daerah Istimewa maupun daerah khusus. Salah satu contohnya sekarang di samping adanya pembahasan RUU Daerah Istimewa Yogyakarta juga ada pembahasan RUU tentang Otonomi Khusus Bali.

C. Saran

Perlu adanya Undang-Undang Payung yang mengatur secara komprehensif terkait dengan desain otonomi seluas-luasnya, rumusan otonomi Istimewa dan Otonomi Khusus agar perkembangan otonomi daerah dapat ditata lebih baik di masa yang akan datang. Pemerintah Pusat harus lebih hati-hati dalam mensikapi usulan daerah ketika menuntut otonomi daerah otonomi baru baik dalam bentuk otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah Istimewa maupun otonomi khusus. Jangan sampai Otonomi yang dibuat untuk memperkuat integritas nasional menjadi sumber konflik baru akibat ketidaksiapan pemerintah pusat dalam menata secara komprehensif Otonomi Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia..



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.