

# **BAB I**

## **SISTEM PEMERINTAHAN**

### **A. Pengertian Sistem Pemerintahan**

#### **1. Tiga Pengertian Sistem Pemerintahan (Menurut HukumTata Negara)**

- (1) Sistem pemerintahan dalam arti sempit, yakni sebuah kajian yang melihat hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam sebuah negara. Berdasar kajian ini menghasilkan dua model pemerintahan yakni, sistem parlementer dan sistem presidensial.
- (2) Sistem pemerintahan dalam arti luas, yakni suatu kajian pemerintahan negara yang betolak dari hubungan antara semua organ negara, termasuk hubungan antara pemerintah pusat dengan bagian-bagian yang ada di dalam negara. Bertitik tolak dari pandangan ini sistem pemerintahan negara dibedakan menjadi negara kesatuan, negara serikat (federal), dan negara konfederasi.
- (3) Sistem pemerintahan dalam arti sangat luas, yakni kajian yang menitik beratkan hubungan antara negara dengan rakyatnya. Berdasar kajian ini dapat dibedakan sistem pemerintahan monarki, pemerintahan aristokrasi dan pemerintahan demokrasi.

#### **2. Sistem Pemerintahan Menurut Para Ahli**

- (1) Aristoteles, membagi bentuk pemerintahan menurut jumlah orang yang memerintah dan sifat pemerintahannya menjadi enam yakni monarki, tirani, aristokrasi, oligarki, republik (politea) dan demokrasi.
- (2) Polybius, membagi bentuk pemerintahan menurut jumlah orang yang memerintah serta sifat pemerintahannya. Berdasar sudut pandang ini dapat dibedakan enam jenis pemerintahan, yakni: monarki, tirani, aristokrasi, oligarki, demokrasi dan anarki (oklokasi).
- (3) Kranenburg, menyatakan adanya ketidak pastian penggunaan istilah monarki dan republik untuk menyebut bentuk negara atau bentuk pemerintahan.

- (4) Leon Duguit, membagi bentuk pemerintahan berdasarkan cara penunjukan kepala negaranya. Yakni “sistem republik” kepala negaranya diangkat lewat pemilihan, sedangkan “sistem monarki” kepala negaranya diangkat secara turun temurun.
- (5) Jellinec, membagi bentuk pemerintahan menjadi dua yakni republik dan monarki. Pendapat ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Leon Duguit.

## **B. Perbandingan Sistem Pemerintahan**

### **1. Perbedaan Parlementer dan Presidensial**

Sistem pemerintahan parlementer adalah sistem pemerintahan yang eksekutif dengan legislatif (pemerintah dan parlemen/DPR) memiliki hubungan yang bersifat timbal balik dan saling mempengaruhi.

Sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang badan legislatif dan badan eksekutif boleh dikatakan tidak terdapat hubungan seperti pada sistem pemerintahan parlementer.

Ciri-Ciri Sistem Pemerintahan Presidensial:

- Kekuasaan pemerintahan terpusat pada satu orang, yaitu presiden. Maksudnya presiden berkedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.
- Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang diangkat dan bertanggung jawab kepadanya.
- Masa jabatan presiden ditetapkan dalam jangka waktu tertentu.
- Presiden dan para menteri tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau DPR.
- Sistem pemerintahan presidensial diterapkan di Amerika Serikat, Filipina dan Indonesia saat ini.

Ciri-Ciri Sistem Pemerintahan Parlementer

- Kedudukan kepala negara tidak dapat diganggu gugat.
- Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen.
- Susunan anggota dan program kabinet didasarkan atas suara terbanyak dalam parlemen.
- Kabinet dapat dijatuhkan atau dibubarkan setiap waktu oleh parlemen.
- Kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan tidak terletak dalam satu tangan atau satu orang.
- Sistem pemerintahan parlementer diterapkan di negara Inggris, Eropa Barat, dan Indonesia ketika berlaku UUD RIS dan UUDS 1950.

Menurut S.L. Witman seperti dikutip Inu Kencana Syafi'i (2001) terdapat empat ciri yang membedakan sistem pemerintahan parlementer dan presidensial.

Ciri sistem pemerintahan parlementer yaitu:

1. Didasarkan pada prinsip kekuasaan yang menyebar (*diffusion of power*).
  2. Terdapat saling bertanggung jawab antara eksekutif dengan parlemen atau legislatif, karena itu eksekutif (perdana menteri) dapat membubarkan parlemen, begitu pula parlemen dapat memberhentikan kabinet (dewan menteri) ketika kebijakannya tidak diterima oleh mayoritas anggota parlemen.
  3. Juga terdapat saling bertanggung jawab secara terpisah antara eksekutif dengan parlemen dan antara kabinet dengan parlemen.
1. Eksekutif (perdana menteri, kanselir) dipilih oleh kepala negara (raja/ratu/presiden) yang telah memperoleh persetujuan dan dukungan mayoritas di parlemen.

Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

1. Didasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*).
2. Eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan parlemen maupun ia (eksekutif) harus berhenti ketika kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen.

3. Tidak ada hubungan saling bertanggung jawab antara presiden dan kabinetnya kepada parlemen, kabinet secara keseluruhan bertanggung jawab kepada presiden (*chief executive*).
4. Eksekutif dipilih oleh para pemilih (para pemilih dimaksudkan adalah rakyat yang melakukan pemilihan secara langsung atau pemilihan secara tidak langsung melalui dewan pemilih (*electoral college*)).

Penyebaran kekuasaan (*diffusion of power*) sebagai salah satu ciri sistem pemerintahan parlementer tampak pada pemerintahan koalisi multipartai. Apabila koalisi terjadi karena proses negosiasi yang intensif akan melahirkan konsensus yang kuat dan akan memberikan sumbangan terwujudnya kehidupan politik yang stabil. Memang diakui penyebaran kekuasaan di samping memperlihatkan dinamika politik yang tinggi karena berpotensi untuk melahirkan veto, namun apabila masing-masing kekuatan politik tidak bijaksana dapat saja melahirkan jalan buntu yang menimbulkan ketidak stabilan politik.

Sedangkan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) pada sistem pemerintahan presidensial, cenderung meminimalkan veto dan jalan buntu, karena adanya *check and balance* (saling kontrol dan saling imbang) antara lembaga tinggi negara sehingga dapat dicegah diktatorisme.

## **2. Negara-Negara Dengan sistem Parlementer**

### **a. Inggris**

1. Kepala negara dipegang oleh Ratu yang bersifat simbolis dan tidak dapat diganggu gugat.
2. Peranan perundang-undangan dalam penyelenggaraan negara lebih banyak bersifat konvensi (peraturan tidak tertulis).
3. Kekuasaan pemerintahan berada di tangan Perdana Menteri yang memimpin menteri atau sering disebut Cabinet Government (pemerintahan kabinet). Perdana menteri mempunyai kekuasaan cukup besar, antara lain: (a) memimpin kabinet yang anggotanya telah dipilihnya sendiri; (b) membimbing Majelis Rendah; (c) menjadi penghubung dengan Ratu; (d) memimpin partai mayoritas.

4. Kabinet yang tidak memperoleh kepercayaan dari badan legislative harus segera meletakkan jabatan.
5. Perdana Menteri sewaktu-waktu dapat mengadakan pemilihan umum sebelum masa jabatan Parlemen yang lamanya lima tahun berakhir.
6. Hanya ada dua partai besar (Partai konservatif dan Partai Buruh), sehingga partai yang memenangkan pemilu di beri hak untuk memerintah, partai yang kalah sebagai oposisi.

#### **b. Perancis**

1. Kedudukan presiden kuat, karena dipilih langsung oleh rakyat.
2. Kepala negara dipegang Presiden dengan masa jabatan selama tujuh tahun.
3. Presiden diberi wewenang untuk bertindak pada masa darurat dalam menyelesaikan krisis.
4. Jika terjadi pertentangan antara kabinet dengan legislative, presiden boleh membubarkan legislative.
5. Jika ada suatu UU yang telah disetujui legislative, namun tidak disetujui presiden, maka dapat diajukan langsung kepada rakyat melalui referendum atau diminta pertimbangan dari Majelis Konstitusional.
6. Penerimaan mosi dan interpelasi dipersukar, misalnya sebelum sebuah mosi boleh diajukan dalam sidang badan legislative, harus didukung oleh 10% dari jumlah anggota badan itu.
7. Sistem pemerintahan Perancis ini sebenarnya bukan parlementer murni. Tetapi pemisahan jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan memang menunjukkan cirri parlementer.

#### **c. India**

1. Badan eksekutif terdiri dari seorang presiden sebagai kepala negara dan menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri.
2. Presiden dipilih untuk masa jabatan lima tahun oleh anggota-anggota badan legislative baik di pusat maupun di negara-negara bagian.
3. Penyelenggaraan pemerintahannya sangat mirip dengan Inggris dengan model Cabinet Government.

4. Pemerintah dapat menyatakan keadaan darurat dan pembatasan-pembatasan kegiatan bagi para pelaku politik dan kegiatan media massa agar tidak mengganggu usaha pembangunan.

### **3. Sistem Presidensial Menurut UUD 1945**

Di dunia ini tidak ada sistem pemerintahan kembar, meskipun suatu negara menggunakan sistem presidensial, antara negara yang satu dengan yang lainnya pasti terjadi variasi dan modifikasi sesuai kondisi setempat serta konstitusinya.

Jika kita perhatikan lebih lanjut, ternyata dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia juga sedikit berbeda dengan Filipina dan Amerika Serikat misalnya. Sebagai contoh Presiden Republik Indonesia memiliki fungsi yang begitu banyak dan penting. Fungsi Presiden menurut UUD 1945, meliputi:

- a. Sebagai kepala negara, presiden melakukan fungsi simbolis dan seremonial mewakili bangsa dan negara.
- b. Sebagai kepala eksekutif, memimpin kabinet dan birokrasi dalam melaksanakan kebijakan umum.
- c. Sebagai kepala eksekutif, mengajukan rancangan undang-undang kepada legislatif.
- d. Sebagai panglima tertinggi angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara.
- e. Sebagai pemimpin dalam perumusan kebijakan luar negeri.

Apabila kita cermati Presiden Megawati Soekarnoputri, ataupun Wakil Presiden Jusuf Kalla selain sebagai presiden dan wakil presiden beliau masih memiliki fungsi tambahan yakni sebagai pemimpin partai politik. Megawati saat itu sebagai ketua umum PDIP dan Jusuf Kalla sebagai ketua umum Partai Golkar. Meskipun tidak ada larangan dalam konstitusi (UUD 1945) seorang presiden dan wapres sebagai pemimpin partai politik, namun seharusnya dalam kepemimpinannya lebih mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan partainya. Dengan kata lain ketika seseorang telah menjabat sebagai presiden atau jabatan publik yang lain, maka ia telah menjadi pemimpin dan sekaligus menyediakan dirinya untuk mengabdikan kepada publik (rakyat). Karena kekuasaan presiden sebagaimana tercermin dalam sistem pemerintahan presidensial begitu besar dan menentukan, maka banyak pemikiran yang berkembang

sebaiknya jabatan sebagai pemimpin partai (ketua partai politik) ditinggalkan, agar dapat sepenuhnya mengabdikan kepada kepentingan bangsa dan negara. Jika seorang presiden dan wapres masih tetap menjabat juga sebagai ketua partai politik, dikhawatirkan akan memanipulasi jabatannya untuk kepentingan partai politiknya. Contoh negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, tetapi presidennya tidak sekaligus menjadi ketua partai politik adalah Amerika Serikat.

Menurut Maurice Duverger, dalam praktik pemerintahan dapat terjadi dua kemungkinan presiden kuat atau sebaliknya lemah. Sebagai contoh Presiden Austria, Islandia, dan Irlandia itu lemah meskipun mereka dipilih oleh rakyat, namun dalam praktiknya pemerintahan-pemerintahan demokrasi ini bersifat parlementer. Kemudian Perancis dengan kedudukan presidennya yang kuat memiliki pemerintahan presidensial (sebelum tahun 1980). Namun Perancis memasuki periode pemerintahan gabungan (1986 – 1988) ketika Presiden Francois Mitterand kehilangan suara mayoritasnya di Majelis Nasional dan terpaksa mengangkat lawan politiknya yang utama, Jacques Chirac untuk jabatan perdana menteri. Chirac menjadi kepala pemerintahan, kekuasaan Mitterand berkurang dan hanya memegang peranan khusus dalam politik luar negeri, sehingga demokrasi Perancis telah bergeser ke pola parlementer, setidaknya untuk sementara waktu. Dari kasus ini kemudian melahirkan “*sistem pemerintahan semi presidensial*”.

### **C. Perbedaan Pemerintahan Monarki dan Republik**

Bentuk pemerintahan modern menurut *Jelinec dan Leon Duguit* dibagi menjadi 2 yakni:

#### **1. Kerajaan (Monarki)**

Monarki adalah negara yang dikepalai oleh seorang raja secara turun temurun dan menjabat untuk seumur hidup. Selain raja kepala negara monarki dapat dipimpin oleh kaisar (Jepang), syah (Iran), ratu (Inggris, Belanda), Emir (Kuwait), Sultan (Brunai Darussalam). Contoh negara monarki adalah Malaysia, Brunai Darussalam, Thailand, Jepang, Inggris, Belanda, Swedia, Norwegia, Monako, Maroko, Arab Saudi, Kuwait, Jordania, Belgia, Denmark dan sebagainya.

Ada tiga jenis monarki:

- Monarki Absolut, seluruh wewenang dan kekuasaan raja tidak terbatas. Perintah raja merupakan UU yang harus dilaksanakan. Sistem ini dilaksanakan di Eropa sebelum Revolusi Perancis, maupun kerajaan di Nusantara pada masa lalu.
- Monarki Konstitusional, yakni monarki dengan kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi (UUD). Tindakan raja harus sesuai dan berdasar pada konstitusi. Contohnya : Saudi Arabia, Denmark.
- Monarki Parleментар, yakni pemerintahan yang dikepalai oleh raja dan disamping raja ada parlemen. Kekuasaan raja sangat terbatas karena dibatasi oleh konstitusi. Parlemen ini juga sebagai tempat para menteri , baik sendiri maupun bersama-sama bertanggungjawab. Raja hanya sebagai lambang kesatuan negara. Contohnya adalah Inggris, Belanda, Jepang dan Thailand.

## 2. Republik

Istilah republik berasal dari bahasa latin “*res publica*” (kepentingan umum), yaitu negara dengan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh seorang presiden yang dipilih dari rakyat, oleh rakyat, untuk masa jabatan tertentu. Contoh negara yang menerapkan sistem ini adalah Indonesia, Filipina, Amerika Serikat, Jerman dan sebagainya.

Sistem republik memiliki 3 jenis:

- *Republik Presidensial*. Ciri utamanya kepala negara dan kepala pemerintahannya dipegang oleh satu orang yakni presiden. Para menteri bertanggung jawab pada presiden. Biasanya presiden dipilih langsung oleh rakyat dengan masa jabatan tertentu, dan menjalankan pemerintahan berdasar UUD dan UU. Contohnya Indonesia, Amerika Serikat, dan Filipina.
- *Republik Parleментар*. Ciri utamanya presiden sebagai kepala negara, sedangkan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Para menteri di bawah komando perdana menteri bertanggungjawab pada parlemen. Contohnya adalah Italia dan India serta Pakistan.
- *Republik Absolut*. Sistem pemerintahan ini sudah ditinggalkan. Contohnya adalah Republik Jerman semasa pemerintahan Hitler ataupun Republik Italia dibawah Musolini.

#### **D. Parlemerter dan Presidensial Model Pemerintahan Paling Populer**

Seperti telah diuraikan di muka ada dua tipe sistem pemerintahan yang berkembang dalam zaman modern, yaitu *parlemerter* dan *presidensial*. Inggris dikenal paling berpengalaman mengembangkan sistem pemerintahan *parlemerter*. Sedangkan Amerika Serikat dikenal paling berpengalaman dalam mengembangkan sistem pemerintahan *presidensial*. Sehingga kedua negara tersebut sering dijadikan acuan oleh berbagai negara berkembang dalam mengembangkan kedua sistem pemerintahan tersebut.

Kedua sistem pemerintahan/bentuk pemerintahan tersebut merupakan perwujudan *Trias Politica*. Dalam *Trias Politica* kekuasaan pemerintah dibagi menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Masing-masing kekuasaan diserahkan kepada sebuah badan yang terpisah satu sama lain sehingga dapat saling mengawasi dan mengimbangi untuk mencegah pemerintahan otoriter. Oleh karena itu, baik sistem *parlemerter* maupun sistem *presidensial* adalah masuk dalam kategori pemerintahan yang menganut sistem politik demokrasi.

Dalam sistem *parlemerter* di **Inggris**, yang memegang kekuasaan eksekutif adalah **perdana menteri**. Perdana menteri merupakan ketua partai mayoritas dalam parlemen (badan legislatif). Partai minoritas menjadi partai oposisi. Perdana menteri beserta para menteri, baik bersama-sama maupun masing-masing, bertanggung jawab kepada parlemen. Kalau terjadi konflik antara kabinet dan parlemen, maka yang memutuskan adalah rakyat lewat pemilihan umum yang dapat diadakan sewaktu-waktu. Parlemen Inggris terdiri atas perwakilan kaum bangsawan (*House of Lords*) dan rakyat biasa (*House of Commons*). Karena fungsi *House of Lords* dan *House of Commons* merupakan pengejawantahan dari fungsi parlemen, maka dikenal menganut sistem dua kamar.

Sedangkan dalam tipe **Amerika Serikat**, kekuasaan eksekutif dipegang oleh **presiden** yang dipilih oleh rakyat. Para menteri diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada presiden. Pemegang kekuasaan eksekutif adalah **kongres** (*congres*). Kongres terdiri atas senat (perwakilan negara bagian) dan perwakilan rakyat atau DPR (*House of Representatives*). Senat dan *House of Representatives* melakukan fungsi kongres, oleh karena itu Amerika Serikat menganut **sistem dua kamar**, seperti Inggris. Sedangkan pemegang kekuasaan yudikatif adalah mahkamah agung.

Ketiga lembaga negara tersebut di atas, memegang kekuasaan yang berbeda-beda dan terpisah satu sama lain. *Conggres* membuat undang-undang, presiden melaksanakan undang-undang, mahkamah agung mengadili pelanggaran undang-undang. Masing-masing lembaga merupakan lembaga tertinggi di bidang masing-masing.

Dalam model sistem presidensial Amerika Serikat fungsi-fungsi kelembagaan negara menggunakan sistem “saling kontrol dan saling imbang” (*check and balance*). *Check and balance* dirancang untuk memperbolehkan tiap lembaga negara membatasi kekuasaan yang lain. Misalnya, presiden bisa memveto langkah-langkah kongres, baik pada tataran konstitusional maupun kebijakan. Veto presiden tidak dapat diruntuhkan 2/3 tanpa suara di Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representatives*) dan senat. Hal ini tidak hanya memberi kesempatan untuk mengawasi kongres, namun juga memungkinkannya untuk lebih dulu “mengimbangi” kepentingan legislatif. Terutama jika kongres dikuasai partai oposisi. Dengan begitu kongres akan memasukkan keberatan dalam pertimbangan sebelum peraturan tersebut diloloskan, untuk menghindari veto keluar.

Sedangkan pengawasan presiden pada pengadilan federal melalui kekuasaannya untuk mengangkat hakim-hakim federal baru dan hakim mahkamah agung. Efek pengangkatan ini adalah untuk menyingkirkan rintangan federal yang ditujukan pada penafsirannya atas undang-undang dan konstitusi, saat hakim agung yang diangkatnya makin banyak jumlahnya.

Namun *check and balance* juga membatasi prerogatif kepresidenan. Perintah eksekutif kepresidenan misalnya saja, harus sesuai dengan undang-undang atau ia tak akan bisa diperlakukan oleh pengadilan federal. Penunjukan yang dilakukan presiden untuk jabatan tinggi harus disetujui mayoritas suara senat. Begitu pula ketika presiden membuat traktat harus memperoleh persetujuan 2/3 anggota senat. Pengadilan federal juga bisa menyatakan tidak sah atas kesepakatan eksekutif dengan alasan perintah itu tidak konstitusional.

Presiden juga bisa dipecat (*impeachment*) melakukan kejahatan dan pelanggaran berat lainnya (*high crimes and misdemeanors*). Kejahatan berat yaitu kejahatan

melawan negara, seperti pengkhianatan. Sedangkan perbuatan tercela yang berat adalah korupsi besar dan pemerintahan yang salah urus.

Dalam pemerintahan Amerika Serikat tidak ada pemecatan karena mendapat mosi tak percaya dari legislatif (seperti halnya yang tersirat dalam kehilangan suara kepercayaan dalam seluruh sistem parlementer). Karena *impeachment* bukan forum pertanggungjawaban politik mengenai kebijakan pemerintah, tetapi merupakan pertanggungjawaban hukum, yakni pertanggungjawaban atas pelanggaran hukum.

Proses *impeachment* (pemecatan dalam masa jabatan) diawali oleh dakwaan oleh suara mayoritas Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya disidangkan di senat, dengan pimpinan sidang kepala Mahkamah Agung Amerika Serikat. Jika terbukti bersalah, maka dikenai hukuman berupa pemecatan dari jabatan presiden.

Dalam sejarah Amerika Serikat hanya ada tiga presiden yang menghadapi *impeachment* yaitu Andrew Johnson pada tahun 1868 yang dibebaskan atas tuduhan melanggar Undang-Undang Masa Jabatan di Kantor Pemerintahan (*Tenure of Office Act*) yang disusun untuk mencegah presiden memecat sekretaris kabinet sampai senat menyetujui penggantinya. Richard Nixon mengundurkan diri pada tahun 1974 setelah Dewan Komisi Pengadilan menyetujui *impeachment* karena kasus menutupi kejahatan dan pencurian di Watergate. Bill Clinton dibebaskan dari tuduhan oleh senat di tahun 1999 setelah diimpeach oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk sumpah palsu dan penghalangan proses keadilan dalam kesaksiannya dalam kasus gugatan di pengadilan sipil.

Sistem pemerintahan *parlementer dan presidensial* tersebar ke dunia ketiga setelah Perang Dunia II. Negara-negara baru yang semula sebagai negara jajahan banyak terpengaruh oleh tipe sistem pemerintahan Inggris atau Amerika Serikat. Meskipun bentuknya tidak selalu sama, karena telah dipengaruhi oleh unsur-unsur setempat. Unsur setempat terutama adalah latar belakang budaya suatu bangsa. Budaya melatarbelakangi konstitusi apakah meletakkan eksekutif (presiden) atau legislatif (DPR) yang dominan. Jika budaya eksekutif yang dominan cenderung akan menganut sistem presidensial, contohnya adalah Filipina. Kemudian jika meletakkan legislatif yang dominan, cenderung akan mengembangkan sistem parlementer contohnya adalah Australia, Srilanka, India, dan Selandia Baru.

Negara-negara di dunia yang menganut sistem presidensial jumlahnya lebih kecil dibandingkan yang menganut sistem parlementer. Hal ini dikarenakan sistem parlementer lebih mampu menjamin stabilitas politik. Terutama di negara-negara yang tingkat partisipasi politiknya tinggi, meskipun perkembangan ekonominya masih belum begitu maju. Sistem presidensial tampak akan lebih efektif ketika ada kekuatan mayoritas. Namun bagi bangsa-bangsa yang terpecah oleh berbagai konflik, dan menganut sistem multipartai dengan perwakilan proporsional yang dapat memungkinkan pembentukan koalisi-koalisi akan mengundang sistem presidensial yang kurang efektif.

## **E. Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara**

### **1. Sistem Pemerintahan Amerika Serikat**

Bentuk negara Amerika Serikat adalah “*federasi*”, bentuk pemerintahannya “*republik*”. Setiap warga negara Amerika Serikat memiliki hak yang sama menjadi presiden. Sebagai negara federasi Amerika Serikat terdiri dari lebih kurang 50 negara bagian, dan masing-masing negara bagian dikepalai seorang gubernur. Garis besar sistem pemerintahan Amerika Serikat adalah sebagai berikut:

- (1) *Kekuasaan eksekutif* di Amerika Serikat di pegang oleh presiden. Amerika Serikat menganut *sistem presidensial*, sehingga kedudukan presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dan menjalankan pemerintahan berpedoman kepada UUD dan UU serta bertanggung jawab kepada rakyat. Dalam menjalankan roda pemerintahan presiden Amerika Serikat diawasi oleh *Congress*. Kabinet (para menteri) ditunjuk oleh presiden dengan persetujuan senat, dan bertanggung jawab kepada presiden.
- (2) *Kekuasaan legislatif* dilaksanakan oleh *Congress* (parlemen) yang terdiri dari dua kamar (*bicameral*), yaitu terdiri dari Senat (utusan negara-negara bagian), dan dewan perwakilan rakyat (*House of Representative*). Anggota dewan perwakilan rakyat dipilih setiap empat tahun dan mewakili seluruh rakyat Amerika Serikat, bukan mewakili rakyat negara bagian. Sedangkan Senat terdiri dari 100 orang sebagai utusan negara bagian. Setiap negara bagian diwakili oleh 2 orang senator. Masa jabatan senator enam tahun.

- (3) *Kekuasaan yudikatif* di Amerika Serikat dijalankan oleh Mahkamah Agung (*Supreme of Court*) terhadap semua perkara, kecuali soal *impeachment* (proses pemecatan presiden). Asas yang diterapkan adalah persamaan. Selama berkelakuan baik, masa jabatan anggota *Supreme of Court* adalah seumur hidup.
- (4) Amerika Serikat adalah penganut asas pemisahan kekuasaan antara legislatif (*congress*) yang menjalankan fungsi pembuatan undang-undang dan eksekutif (presiden dan menteri) yang menjalankan fungsi pemerintahan serta yudikatif (*Supreme of Court* / Mahkamah Agung) yang menjalankan fungsi peradilan. Masing-masing lembaga merupakan lembaga tertinggi dalam bidangnya masing-masing. Apabila terjadi konflik antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif maka yang harus menjadi penengah adalah lembaga yudikatif.
- (5) Ketiga lembaga tersebut di atas saling menguji atau membatasi dan mengontrol (*check and balance*) sehingga tidak ada yang lebih dominan satu dengan yang lainnya. Sebagai contoh legislatif mengawasi tindakan pemerintah dan membuat *public policy*, dua kamar di *congress* memiliki kedudukan yang sama, sehingga tidak ada putusan yang hanya disetujui oleh salah satu kamar. Undang-undang yang dibuat *congress* harus mendapat persetujuan presiden, presiden dalam mengangkat jaksa agung harus mendapat persetujuan 2/3 anggota senat, presiden dapat dipecat oleh *congress*. Dalam mengangkat menteri presiden harus mendapat persetujuan 2/3 anggota senat.

#### **Gambar Gedung Putih di Washington DC**

**Pusat pemerintahan Amerika Serikat**

## **2. Sistem Pemerintahan Inggris**

Inggris dikenal sebagai *Mother of Parliaments*. Setelah runtuhnya Romawi Inggris merupakan negara yang pertama kali menciptakan parlemen, yaitu sebuah dewan perwakilan rakyat yang dipilih oleh rakyat dengan kekuasaan untuk memecahkan problem sosial ekonomi melalui perdebatan yang bebas dan mengarah

pada pembuatan undang-undang. Inggris adalah negara kesatuan yang bentuk pemerintahannya *monarki*. Hanya keturunan raja dan ratu yang dapat menjadi kepala negara. Sistem pemerintahan yang diterapkan adalah *parlementer*, sehingga di samping raja atau ratu, ada *perdana menteri*. Ketua partai yang memenangkan pemilu sekaligus ditunjuk sebagai perdana menteri dan sekaligus sebagai *formatur penyusun kabinet*. Sehingga kabinet yang dibentuk lazim disebut *kabinet parlementer*, karena partai politik yang menguasai kabinet sama dengan partai politik yang memegang mayoritas parlemen (*House of Commons*). Kedudukan kabinet kuat dan jarang dijatuhkan parlemen sampai dengan dilaksanakannya pemilihan umum berikutnya. Adapun ciri-ciri pemerintahan Inggris adalah sebagai berikut:

- (1) Konstitusi Inggris tidak tertulis dan terus menerus *berevolusi*.
- (2) Bentuk negaranya kesatuan, dengan sebutan *United Kingdom*, terdiri dari England, Irlandia, Scotlandia, dan Wales.
- (3) Parlemen terdiri atas dua kamar (*bicameral*), terdiri dari *House of Commons* (House of Representative) dan *House of Lords*.
- (4) Tidak ada yudikatif yang sejajar seperti Amerika Serikat, karena badan peradilan ditunjuk oleh kabinet, tetapi menjalankan tugas dengan bebas dan tidak memihak. Bila terjadi sengketa antara kepala negara dan pemerintah harus diselesaikan lewat parlemen yang terdiri dari dua kamar.
- (5) Kekuasaan legislatif dan eksekutif tidak terpisah. Parlemen adalah badan legislatif, serta menjadi bos dari eksekutif.
- (6) Inggris sangat menghormati prinsip supremasi hukum, dan lembaga oposisi (partai oposisi).
- (7) Kabinet terdiri dari sekelompok yang dikepalai oleh perdana menteri. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen (*House of Commons*).
- (8) Mahkota (kekuasaan raja/ratu) hanya sebagai simbol persatuan dan kesatuan nasional, oleh karena itu tidak memiliki kekuasaan politik.
- (9) Hak-hak sipil yang sangat asasi sangat dilindungi dan dihormati (*Habeas Corpus Act*).
- (10) Perdana menteri adalah ketua partai yang memenangkan pemilu dan sekaligus sebagai ketua *House of Commons*.

### 3. Sistem Pemerintahan Rusia

Pemerintahan Rusia sekarang ini mewarisi sistem pemerintahan Uni Soviet yang telah runtuh pada tahun 1990-an. Pemerintahan Rusia saat ini lahir sebagai hasil revolusi Oktober 1917. (1) Revolusi itu meruntuhkan dan mengganti kekaisaran yang berusia lima abad. (2) revolusi tersebut menghancurkan suatu sistem klas sosial yang sangat pincang dan merombak hubungan antara klas-klas sosial yang ada. (3) revolusi membongkar dominasi gereja Khatolik Ortodok dan menggantinya dengan *filosofi materialisme Karl Marx*. Beberapa ciri pemerintahan Rusia adalah sebagai berikut:

- (1) *Diktator (Otoriter)*. Pemerintah menciptakan hukum dan melaksanakannya tanpa partisipasi rakyat. Hanya mengenal satu partai yakni partai komunis, yang mendominasi semua kegiatan dan keputusan, serta melarang adanya partai lain.
- (2) *Totaliter*. Kekuasaan pemerintah meliputi semua bidang kehidupan seperti, ekonomi, budaya, sosial, pertahanan, keamanan, seni, sastra. Sehingga kebebasan individu sangat dibatasi.
- (3) *Sosialis sepenuhnya*. Pemerintah menguasai hampir semua faktor produksi, dan distribusi.
- (4) *Ideologi*. Rusia memegang teguh ideologi *Marxisme, dan Leninisme*.
- (5) Pemerintah partai komunis mengumumkan keputusan-keputusannya, akan tetapi merahasiakan langkah-langkah pengambilan keputusan tersebut.

Konstitusi Rusia berasal dari tahun 1936 yang menggantikan beberapa konstitusi semenjak tahun 1917. Konstitusi itu tidak dibentuk oleh rakyat Rusia dengan pemungutan suara yang bebas dan juga tidak dimintakan persetujuan rakyat untuk meratifikasinya, melainkan disusun oleh sekelompok kecil pemimpin yang melanggengkan kekuasaannya melalui angkatan bersenjata.

Beberapa Ciri pemerintahan Rusia:

- (1) *Supreme Rusia*. Merupakan organ kekuasaan negara tertinggi dan merupakan badan legislatif negara Rusia yang terdiri dari dua kamar.
- (2) *Presidium*. Supreme Rusia memilih sebuah presidium, yang merupakan sebuah lembaga kepresidenan kolektif. Yang terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris dan anggota. Supreme Rusia juga memilih dewan menteri yang menjalankan

- kekuasaan eksekutif sehari-hari. Presidium dan dewan menteri bekerja bersama-sama. Baik presidium maupun dewan menteri bertanggung jawab pada Rusia Tertinggi (Supreme Rusia).
- (3) *Perdana menteri atau ketua dewan menteri*, biasanya seorang tokoh partai komunis, lazimnya dirangkap oleh sekjen partai komunis.
  - (4) *Badan kehakiman*. Hakim-hakim dari badan kehakiman tinggi (*superior court*) Rusia dipilih oleh Supreme Rusia dan dapat pula diberhentikan dari jabatannya setiap saat.
  - (5) *Jaksa Agung* diangkat oleh Supreme Rusia. Jaksa agung sekaligus menjabat kepala penuntut umum Rusia, jabatan jaksa memiliki kewenangan besar untuk membawahi polisi dan pegawai-pegawai peradilan serta menguasai prosedur dalam peradilan.
  - (6) *Pemerintah* didominasi partai komunis yang merupakan otak dari negara. Pemerintah merupakan tubuh dari negara, dengan demikian kediktatoran proletariat yang dicita-citakan oleh Marx diganti dengan kediktatoran partai.

#### **4. Sistem Pemerintahan Perancis**

Perancis adalah negara kesatuan dengan bentuk negara republik. Negara Perancis yang sekarang adalah merupakan kelanjutan dari negara yang lahir melalui Revolusi Perancis pada tahun 1789 dengan semboyannya yang terkenal *liberte* (kemerdekaan), *egalite* (kesetaraan), dan *fraternite* (persaudaraan). Revolusi besar tersebut telah menumbangkan kekuasaan mutlak raja sehingga pemerintahan negara diserahkan kepada sebuah *Assemblée Nationale* yang berkuasa penuh, dan mula-mula tersusun secara *unicameral*. Sistem parlementer di Perancis, menjadikan pemerintahan tidak stabil dan kabinet memiliki umur yang pendek. Berbeda dengan di Inggris dan Belanda yang juga menganut parlementer, tetapi konstitusinya memungkinkan raja membubarkan parlemen jika terjadi perselisihan pemerintah dan parlemen.

Perancis memiliki aturan yang sama, tetapi kemungkinan pembubaran parlemen sulit, karena harus meminta persetujuan senat. Akhirnya peraturan tertulis itu tidak berlaku lagi, dan yang berlaku adalah hukum kebiasaan yang memaksa kabinet mundur bila terjadi perselisihan pemerintah dan parlemen. Tetapi karena Perancis memiliki

sistem administrasi yang baik serta berpengalaman, maka pergantian kabinet tidak banyak pengaruhnya bagi stabilitas pemerintahan, meskipun frekuensi perubahan kabinet cukup tinggi.

#### Ciri-Ciri Pemerintahan Perancis:

- (1) Perancis adalah negara kesatuan, dengan bentuk pemerintahan republik.
- (2) Sistem pemerintahan yang diterapkan parlementer, tetapi tidak murni.
- (3) Presiden bertanggung jawab kepada parlemen dan ia dipilih oleh rakyat bukan oleh parlemen. Masa jabatannya tujuh tahun, dengan kekuasaan yang sangat besar, sebab presiden dapat membubarkan parlemen tetapi parlemen tidak dapat memecat presiden.
- (4) Di bawah presiden ada dewan menteri yang disebut kabinet, sebagai pelaksana operasional pemerintahan, menteri diangkat dan berada di bawah pimpinan presiden, tetapi dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi.
- (5) Perdana menteri yang memimpin kabinet, diangkat oleh presiden dari partai yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilu.
- (6) Adanya pemisahan kekuasaan (*legislatif, eksekutif, dan yudikatif*).
- (7) Parlemen dua kamar (*bicameral*), yang terdiri dari sidang nasional dan senat. Parlemen dapat menjatuhkan mosi terhadap menteri.
- (8) Ketua Mahkamah Agung sebagai pemimpin badan peradilan, sedangkan presiden sebagai ketua kedua dan menteri kehakiman sebagai wakil ketua.
- (9) Terdapat dewan konstitusi yang beranggotakan sembilan orang (tiga orang diangkat presiden, tiga orang diangkat ketua dewan nasional, tiga orang lainnya diangkat senat). Tugas dewan konstitusi adalah mengawasi ketertiban dalam proses pemilihan presiden dan parlemen, mengawasi pelaksanaan referendum, serta mengawasi agar tidak ada undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi.
- (10) Pemerintah daerah dilaksanakan dengan desentralisasi dan dekonsentrasi.
- (11) Kekuasaan kehakiman berada di tangan para hakim yang diangkat oleh eksekutif.

## 5. Sistem Pemerintahan Thailand

Bentuk negara Thailand adalah kesatuan, bentuk pemerintahannya monarki. Berdasar konstitusi 1974, Thailand menerapkan sistem pemerintahan parlementer.

- (1) Kepala negara Thailand adalah raja, yang merupakan lambang kesatuan identitas nasional. Sedang kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri dengan kekuasaan yang cukup besar. Perdana menteri diangkat oleh raja. Dewan menteri harus mendapat dukungan dari parlemen. Apabila parlemen tidak mempercayainya lagi maka kabinet harus meletakkan jabatan.
- (2) Badan legislatif dipegang oleh "*sidang nasional*" yang bersifat *bicameral*, terdiri dari senat dan badan perwakilan. Masa jabatan enam tahun dan separuh dari jumlah anggota senat diganti atau diangkat kembali setiap tiga tahun. Parlemen dipilih langsung dalam pemilihan umum untuk masa jabatan empat tahun.
- (3) Badan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung yang beranggotakan hakim-hakim yang diangkat oleh raja. Mahkamah tersebut merupakan mahkamah tertinggi baik untuk perkara perdata maupun pidana.

## 6. Sistem Pemerintahan Malaysia

Federasi Malaysia dibentuk 16 September 1963, terdiri dari federasi Malaya, Serawak, Sabah, dan Singapura (Singapura berdiri sendiri Agustus 1965). Saat ini federasi Malaysia terdiri dari 13 negara bagian. Konstitusi Malaysia menetapkan sistem pemerintahan federal di bawah monarki konstitusional. Kepala negara Malaysia adalah raja yang dipilih di antara raja-raja yang menjadi anggota federasi.

Kepala negara Malaysia disebut "*Yang di Pertuan Agung*", yang dipilih oleh dan diantara majelis raja-raja yang terdiri dari sembilan raja yang turun temurun di semenanjung Malaya, yaitu Sultan Johor, Kedah, Kelantan, Penang, Perak, Selangor, Trengganu, Raja Perlis, dan Negeri Sembilan. Masa jabatan Yang di Pertuan Agung adalah 5 tahun.

Kekuasaan eksekutif berada di tangan perdana menteri. Kabinet bertanggung jawab kepada Badan Legislatif yang bersifat bicameral (terdiri dari dewan negara dan

dewan rakyat). Perdana menteri ditunjuk oleh Yang di Pertuan Agung. Menteri ditunjuk oleh Yang di Pertuan Agung atas rekomendasi perdana menteri. Kekuasaan pemerintah federal meliputi urusan luar negeri, pertahanan, keamanan dalam negeri, kehakiman, keuangan, industri, perdagangan, komunikasi, transportasi.

Kekuasaan kehakiman diserahkan kepada Mahkamah Federal yang mempunyai yurisdiksi memeriksa perkara banding. Di bawah Mahkamah Federal terdapat Mahkamah tinggi. Di bawah Mahkamah Tinggi terdapat *Session Court dan Magistrate*.

## **7. Republik Singapura**

Tahun 1959 dengan suatu konstitusi tersendiri Singapura memperoleh status “*internal self rule*” dalam ikatan persemakmuran. Tahun 1963 bergabung ke dalam federasi Malaysia. Tanggal 9 Agustus 1965 keluar dari federasi Malaysia. Konstitusi Singapura yang sekarang berasal dari konstitusi 1959 dengan beberapa kali amandemen.

Badan legislatif Singapura adalah parlemen yang *monokameral* yang dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan 5 tahun. Parlemen dapat dibubarkan. Partai terbesar yang menguasai parlemen adalah partai Aksi Rakyat.

Kepala negara Singapura adalah presiden yang dipilih oleh parlemen untuk masa jabatan empat tahun. Presiden memiliki fungsi sebagai lambing nasional dan tugas-tugas seremonial. Presiden juga berhak menunjuk dan mengangkat perdana menteri, dapat juga menolak memberikan persetujuan atas suatu permohonan untuk membubarkan parlemen.

Kekuasaan pemerintahan ada ditangan perdana menteri yang ditunjuk oleh presiden. Perdana menteri memimpin para menteri dan bertanggung jawab kepada parlemen. Perdana menteri diangkat dari ketua partai mayoritas dalam parlemen. Jika ada mosi tidak percaya dari parlemen kepada kabinet maka: (1) Kabinet bubar atau menyerahkan mandat kepada presiden; (2) Perdana menteri dapat juga meminta presiden untuk membubarkan parlemen dan memerintahkan mengadakan pemilihan baru; (3) Jika permohonan untuk membubarkan parlemen ditolak maka kabinet harus menyerahkan mandat.

Badan kehakiman dijalankan oleh Mahkamah tinggi yang mencakup Pengadilan Banding, Magistrate Distrik dan Pengadilan Khusus.

## **BAB II**

### **SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA**

#### **A. Garis Besar Isi Amandemen UUD 1945**

1. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD (Pasal 1).
2. MPR merupakan lembaga bikameral, terdiri dari DPR dan DPD (Pasal 2)
3. Presiden dan wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A)
4. Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7)
5. Pencantuman hak asasi manusia (Pasal 28 A sampai 28 J)
6. Penghapusan DPA sebagai lembaga tinggi negara, Presiden dapat membentuk suatu dewan pertimbangan (Pasal 16)
7. Presiden bukan mandataris MPR, dengan demikian MPR tidak lagi menyusun GBHN
8. Pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) tercantum dalam Pasal 24 B dan 24 C
9. Anggaran Pendidikan minimal 20% (Pasal 31)

10. Negara Kesatuan tidak boleh diubah (Pasal 37)
11. Penjelasan UUD 1945 dihapus
12. Penegasan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional (Pasal 33)

Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak kemerdekaannya memilih sistem politik demokrasi. Hal ini terlihat dengan jelas pada ideologi ketatanegaraan yaitu Pancasila. Demokrasi Pancasila memiliki watak demokrasi secara umum atau universal. Watak universal demokrasi Pancasila seperti tampak pada pengakuan atas prinsip kedaulatan di tangan rakyat, kebebasan, persamaan, kemajemukan, dan pentingnya kesejahteraan bagi rakyat.

Karakteristik demokrasi Pancasila terletak pada dianutnya prinsip harmoni atau keselarasan. Terutama keselarasan dengan Tuhan dan sesama manusia. Keselarasan dengan Tuhan memberikan warna religius dalam demokrasi. Warna religius ini merupakan pembeda dengan demokrasi Barat yang sekuler (memisahkan urusan agama dengan negara). Keselarasan sesama manusia menghasilkan prinsip keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan kolektif. Di sini tampak ideologi Pancasila sebagai ideologi alternatif. Dikatakan sebagai ideologi alternatif, karena selama ini ada dua ideologi yang sangat berpengaruh di dunia, yaitu liberal dan sosialis/komunis. Ideologi liberal mengutamakan kepentingan individu yang melahirkan demokrasi liberal (*western democracy*). Ideologi sosialis mengutamakan kepentingan kolektif. Ideologi sosialis (komunis), kemudian melahirkan demokrasi timur (*eastern democracy*), seperti “demokrasi sentralisme” (di Uni Soviet) dan “demokrasi rakyat” (di RRC). Negara *eastern democracy* menganggap demokrasi mereka lebih murni dari *western democracy* yang dipandang semu karena ada unsur-unsur “penindasan” kapitalistik. Dalam kenyataan hidup sehari-hari kedua kepentingan itu (individu dan kolektif) merupakan hal yang sama-sama penting dan bersifat komplementer tidak perlu dipertentangkan, tetapi perlu diakomodasi.

Ideologi Pancasila mengakomodasi kedua kepentingan tersebut. Di samping itu demokrasi yang berdasarkan pada ideologi Pancasila mencakup demokrasi politik dan

ekonomi. Bung Karno memberikan istilah sebagai “*sociodemocratie*” dan Bung Hatta menamakannya “*demokrasi sosial*”. Dalam demokrasi sosial, kesejahteraan rakyat menjadi prioritas. Sedangkan demokrasi politik, memadukan kelembagaan politik modern, seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, pemilu dengan mekanisme pranata sosial budaya seperti permusyawaratan dalam pengambilan keputusan. Ini berarti perbedaan pendapat tetap dijamin, maka oposisi diakui dalam arti oposisi yang dinamis (berubah-berubah). Maksudnya adalah oposisi yang tidak melembaga (permanen) yaitu menentang kebijakan tertentu yang dipandang tidak sejalan, tetapi pada sisi lain akan mendukung atau loyal ketika kebijakan itu sejalan.

Seharusnya dengan karakteristik demokrasi Pancasila yang demikian, apabila diterjemahkan secara tepat dalam konstitusi dan dioperasionalkan dalam sistem pemerintahan dan politik akan menghasilkan sistem pemerintahan dan politik yang demokratis dan stabil. Namun dalam kenyataan masih jauh dari harapan, karena mengakomodasi suara rakyat pun masih merupakan barang yang langka. Hal ini dapat disimak dari perjalanan sistem pemerintahan dan politik di negara tercinta dari era demokrasi parlementer sampai era transisi demokrasi atau reformasi. Gambaran pelaksanaan pada masing-masing periode adalah sebagai berikut:

## **B. Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik**

United Nations Development Program mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip-prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang baik, adalah sebagai berikut:

### **1. Partisipasi**

Setiap warga negara punya hak yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.

### **2. Penegakan hukum**

Hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.

### 3. Transparansi

Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi dan harus dapat juga diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, informasi harus disediakan secara memadai dan mudah dimengerti, sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan.

### 4. Bersikap Melayani

Setiap instansi harus berusaha sebagai pelayan yang baik dari publik.

### 5. Konsensus

Pemerintah harus bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai consensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak.

### 6. Berkeadilan

Memberikan kesempatan yang sama baik kepada semua orang untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

### 7. Efektif dan Efisien

Semua instansi pemerintah harus menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan dengan memanfaatkan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.

### 8. Akuntabel

Para pengambil kebijakan publik harus bertanggung jawab atas keputusannya kepada publik. Penggunaan dana sekecil apapun harus dapat dipertanggung jawabkan pada publik.

## 9. Memiliki Visi Strategis

Para pemimpin publik harus memiliki pandangan yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Mereka harus paham aspek sejarah, budaya, kemajemukan dan sebagainya.

## 10. Bersifat Sistemik

Keseluruhan komponen atau unsure dalam pemerintahan harus saling memperkuat dan saling terkait, tidak berjalan sendiri-sendiri. Sebagai contoh informasi semakin mudah diakses berarti transparansi semakin baik, tingkat partisipasi akan semakin luas, dan proses pengambilan keputusan akan semakin efektif.

## **C. Sistem Pemerintahan Indonesia**

### **1. Sistem Pemerintahan Indonesia Periode 18 Agustus 1945 sd 27 Desember 1949**

Dasar hukum sistem pemerintahan pada periode ini adalah UUD 1945, tetapi belum dapat dijalankan secara murni dan konsekuen, karena bangsa Indonesia baru saja memproklamasikan kemerdekaannya. Walaupun UUD 1945 telah diberlakukan, namun yang dapat dibentuk baru presiden, wakil presiden, serta menteri, dan para gubernur sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat.

Aturan peralihan UUD 1945 menyatakan bahwa untuk pertama kalinya presiden dan wakil presiden dipilih oleh PPKI, jadi tidaklah menyalahi apabila MPR/DPR RI belum dimanfaatkan karena pemilihan umum belum diselenggarakan. Lembaga-lembaga tinggi negara lain yang disebutkan dalam UUD 1945, belum dapat diwujudkan sehubungan dengan keadaan darurat tersebut di atas. Jadi sebelum MPR, DPR, DPA, BPK, dan MA terbentuk segala kekuasaan dijalankan oleh presiden dengan dibantu oleh Komite Nasional. Hanya saja waktu itu aparat pemerintah penuh dengan jiwa pengabdian.

Tanggal 5 Oktober 1945, dikeluarkan maklumat pemerintah yang menyatakan berdirinya Tentara Keamanan Rakyat, sebagai pimpinan TKR ditunjuk Supriyadi, yaitu seorang tokoh tentara Pembela Tanah Air. Karena Supriyadi gugur dalam pertempuran melawan Jepang di Blitar, diadakan musyawarah TKR yang dihadiri oleh para Panglima

Divisi dan Residen, terpilihlah Soedirman menjadi Panglima Besar. Beliau dilantik oleh Presiden Soekarno pada tanggal 18 Desember 1945, dan pada tanggal 3 Juni 1947, TKR resmi menjadi TNI.

Dalam Kongres Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), 16 Oktober 1945 di Malang. Wakil Presiden Mohammad Hatta mengeluarkan apa yang disebut Maklumat X (baca eks). Sejak keluarnya maklumat ini KNIP diberi wewenang untuk turut membuat UU dan menetapkan GBHN, jadi memegang sebagian kekuasaan MPR, di samping memiliki juga kekuasaan atas DPA dan DPR. Selanjutnya dikeluarkan lagi Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, yakni dilaksanakan Sistem Pemerintahan Parleментар, dandibentuk kabinet parlementer pertama di bawah pimpinan Sutan Syahrir sebagai perdana menteri. Kabinet bertanggung jawab pada KNIP sebagai pengganti MPR/DPR.

Sejak saat itulah, sistem presidensial beralih menjadi sistem parlementer, walaupun tidak dikenal dalam UUD 1945. Selama system ini berjalan, sampai dengan 27 Desember 1949, UUD 1945 tidak mengalami perubahan secara tekstual. Oleh karena itu sebagian orang berpendapat bahwa perubahan dalam sistem pemerintahan ini melanggar UUD 1945. Pada tanggal 3 November 1945, dikeluarkan maklumat pemerintah tentang keinginan untuk membentuk partai-partai politik, sehingga berlakulah sistem multi partai.

## **2. Sistem Pemerintahan Indonesia pada Saat Konstitusi RIS**

Sejak 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950 berlaku Konstitusi RIS. Pada periode ini, Indonesia menjadi negara serikat. Sebenarnya bukan kehendak seluruh rakyat Indonesia untuk memakai bentuk negara serikat ini, akan tetapi keadaan yang memaksa demikian. Sistem pemerintahan yang dianut oleh Konstitusi RIS adalah system parlementer. Dalam Konstitusi RIS dikenal adanya senat. Senat tersebut mewakili negara-negara bagian, setiap negara bagian diwakili 2 orang anggota senat.

Sistem pemerintahan yang dianut Konstitusi RIS Sistem Kabinet Parlementer Semu (*Quasi Parlementer*):

- (1) Perdana menteri diangkat oleh presiden, bukan oleh parlemen sebagaimana lazimnya.

- (2) Kekuasaan perdana menteri masih dikendalikan oleh presiden.
- (3) Kabinet dibentuk oleh presiden bukan oleh parlemen.
- (4) Pertanggungjawaban kabinet pada parlemen.
- (5) Parlemen tidak dapat menggunakan mosi tidak percaya kepada kabinet.
- (6) Presiden RIS menduduki jabatan rangkap sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

### **3. Sistem Pemerintahan Saat Demokrasi Parlementer (UUDS 1950)**

Demokrasi parlementer atau demokrasi liberal secara penuh dalam arti berlaku bukan hanya dalam praktik tetapi juga diberi landasan konstitusionalnya. Menurut Wilopo sejak berlakunya UUDS 1950 yakni 17 Agustus 1950. Sistem demokrasi parlementer dengan sistem pemerintahan parlementer berlaku dari tahun 1950 – 1959. Demokrasi liberal yang berkembang ketika itu ditandai dengan pemerintahan oleh partai-partai politik.

Pendapat lain dikemukakan Nugroho Notosoesto, yang menyatakan bahwa dalam praktik ketatanegaraan, tanpa perubahan UUD, demokrasi liberal sebenarnya sudah dimulai sejak awal kemerdekaan yang didahului Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945. Sebelum maklumat tersebut, kabinet yang pertama kali kita miliki adalah sistem pemerintahan presidensial (19 Agustus – 14 November 1945) dipimpin oleh Presiden Soekarno. Setelah itu sistem pemerintahan parlementer yang dikembangkan. Perdana Menteri yang pertama adalah Sutan Sjahrir dari Partai Sosialis Indonesia (14 November 1945 – 27 Juni 1947). Alasan Sjahrir dengan memberlakukan sistem parlementer untuk menghilangkan kesan Presiden bertindak diktator, tak demokratis, dan menjadi boneka Jepang. Sjahrir kemudian digulingkan oleh Amir Sjarifuddin, yang juga berhaluan kiri. Kabinet Amir Sjarifuddin I dan II berusia tidak lama (3 Juli 1947 – 29 Januari 1948). Di bawah Amir Sjarifuddin, wilayah RI makin menyempit, dikelilingi oleh daerah pendudukan Belanda, sebagai akibat Perjanjian Renville. Mohammad Hatta sebagai penggantinya (29 Januari – 20 Desember 1949) melakukan pembersihan terhadap sayap kiri (aliran komunis). Karena sayap kiri ternyata telah “terbeli” oleh Belanda.

Setelah ini tercatat ada 6 kabinet dengan sistem parlementer. Yang mengawali Natsir dari Masyumi dengan program penyelenggaraan pemilu dan penyelesaian Irian Barat. Dua program ini juga yang mewarnai program kabinet berikutnya. Dalam periode ini pertama kali terlaksananya pemilu sejak Indonesia merdeka. Itu terjadi pada tahun 1955, saat terbentuk Kabinet Burhanuddin Harahap.

Pemilu pertama 29 September 1955, diikuti oleh 118 kontestan, yang memperebutkan 272 kursi DPR. Warga negara juga berbondong-bondong untuk memberikan suara dalam pemilu untuk memilih anggota Konstituante (badan pembentuk UUD) pada 15 Desember 1955. Pemilu tahun 1955 di kenal dalam sejarah di Indonesia sebagai Pemilu yang paling demokratis. Karena kompetisi antara partai berjalan sangat intensif. Kampanye dilakukan penuh tanggung jawab, setiap pemilih memberikan hak pilihnya secara bebas tanpa rasa takut atau adanya tekanan. Undang-undang Pemilu No. 7 Tahun 1953, tidak memberikan peluang Panitia Pemilih Indonesia untuk mengatur lebih lanjut.

Dengan demikian, pemilu berjalan sangat kompetitif dan menghasilkan pemerintahan demokratis, sekalipun tidak menghasilkan partai politik yang kuat yang mampu membentuk eksekutif. Meskipun pada sistem pemerintahan parlementer atau demokrasi parlementer dikenal gagal, tetapi demokrasi di Indonesia dinyatakan mengalami kejayaan pada masa ini. Dalam arti hampir semua elemen atau unsur demokrasi dapat ditemukan perwujudannya dalam kehidupan politik Indonesia. Elemen tersebut yaitu:

- a. Parlemen memainkan peranan sangat tinggi dalam proses politik. Hal ini diperlihatkan dengan adanya sejumlah mosi tidak percaya kepada pihak pemerintah yang mengakibatkan kabinet harus meletakkan jabatannya.
- b. Pertanggungjawaban (akuntabilitas) pemegang jabatan dan politisi sangat tinggi. Hal ini ditunjukkan jatuhnya kabinet dalam periode ini, contoh konkrit akuntabilitas.
- c. Pemilu 1955 dilaksanakan sangat demokratis.

Pertanyaannya mengapa demokrasi parlementer tidak dapat dipertahankan? Demokrasi Parlementer tidak berumur panjang, yaitu antara

1950 – 1959, ketika Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 membubarkan Konstituante dan menyatakan kembali ke UUD 1945.

Banyak pendapat tentang faktor penyebab demokrasi parlementer tidak dapat dipertahankan. Di antara pendapat yang berkembang menyatakan faktor penyebabnya yaitu:

**Pertama**, faktor dominannya politik aliran. Yaitu politik berdasarkan pemilahan sosial yang bersumber dari agama, etnisitas, dan kedaerahan. Herbert Feith dan Lance Castles, menggambarkan kepartaian di Indonesia pasca kemerdekaan dikelompokkan ke dalam lima aliran besar, yaitu Islam, Jawa Tradisional, Sosialis Demokrasi, Nasionalis Radikal, dan Komunis. Pemilahan itu sangat tajam, sehingga menyulitkan dalam mengelola konflik. Koalisi tidak mudah terbentuk, karena harus memenuhi syarat adanya kedekatan ideologi dan kompatibilitas antara pemimpin partai.

**Kedua**, faktor basis sosial – ekonomi yang sangat lemah.

**Ketiga**, faktor struktur sosial yang masih sangat hierarkhis, yang bersumber pada nilai-nilai feodal. Hal ini terlihat kehadiran elit pemecah masalah (*problem solver*) yang mendominasi sistem pemerintahan parlementer belum sepenuhnya diterima. Ada kecenderungan elit pembentuk solidaritas (*solidarity makers*) seperti Presiden Soekarno yang pada awal kemerdekaan sangat dominan merasa tersingkir, karena posisi hanya sebatas sebagai kepala negara tidak dapat menentukan kebijakan strategis. Begitu pula kepentingan politik dari kalangan Angkatan Darat tidak memperoleh tempat yang sewajarnya.

#### **4. Pelaksanaan Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Terpimpin**

Demokrasi Terpimpin tampak merupakan alat untuk mengatasi pertentangan parlementer di antara partai-partai politik ketika berlaku demokrasi liberal. Cara yang dilakukan adalah dengan memberlakukan kembali UUD 1945. UUD 1945 dikenal cenderung menganut sistem campuran atau sering disebut juga sebagai sistem *quasi presidential*. Alasannya, karena sistem presidensial juga memasukkan unsur parlementer yakni berupa pertanggungjawaban presiden kepada MPR, tidak langsung kepada rakyat sebagaimana umumnya pada sistem presidensial.

Bagi Soekarno, demokrasi parlementer dinilai tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat gotong royong dan kekeluargaan. Soekarno juga menekankan pentingnya peranan pemimpin dalam proses politik dalam masyarakat Indonesia. Sebagai presiden kemudian Soekarno membentuk kabinet yang Perdana Menteri-nya adalah presiden sendiri. Soekarno kemudian juga membentuk DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang menggantikan Dewan Konstituante. Bagaimana hubungan presiden dengan DPR-GR? Meskipun DPR-GR periode demokrasi terpimpin telah berhasil menghasilkan 124 produk undang-undang dan pernyataan pendapat namun kedudukannya tetap lemah. Alasannya adalah *pertama*, anggota DPR-GR dipilih dan ditunjuk Soekarno dari mereka yang dipercaya loyal kepadanya. *Kedua*, Presiden Soekarno masih suka membuat Penpres, suatu produk peraturan yang sederajat dengan undang-undang. Dengan perkataan lain telah terjadi pergeseran hubungan parlemen dengan pemerintah. Jika pada berlakunya demokrasi liberal parlemen menekan pemerintah, maka ketika demokrasi terpimpin, parlemen memberikan kelonggaran begitu besar bagi pemerintah.

Pada masa pemerintahan Soekarno ini kemudian dikenal dengan demokrasi terpimpin. Soekarno mengemukakan demokrasi terpimpin sebagai demokrasi kekeluargaan yang tanpa anarki liberalisme dan tanpa otokrasi diktator. Pengertian **demokrasi terpimpin** dapat kamu simak pada paparan di bawah ini:

“Demokrasi kekeluargaan yang dia (Soekarno) maksudkan adalah demokrasi yang mendasarkan sistem pemerintahan kepada musyawarah dan mufakat dengan pimpinan serta kekuasaan sentral di tangan seorang ‘sesepuh’, seorang tetua yang tidak mendiktatori, tetapi memimpin, mengayomi. Siapa yang dia maksudkan dengan tema-tema ‘sesepuh’ atau ‘tetua’ pada waktu itu tidak lain adalah dirinya sendiri sebagai penyambung lidah rakyatnya, sebagai seorang ayah yang serba bijak dari keluarga besar bangsa Indonesia”.

Seperti telah disinggung di atas, di bawah demokrasi terpimpin yang kekuasaannya terhimpun pada Soekarno, ada dua kekuatan lain setelah Soekarno yang mempunyai peran politik, yaitu Angkatan Darat dan PKI (Partai Komunis Indonesia). Gambaran hubungan antara ketiganya sebagai berikut:

Soekarno dibutuhkan oleh PKI untuk menjadi pelindung melawan Angkatan Darat, sedangkan Angkatan Darat membutuhkan Soekarno untuk memberi legitimasi bagi keterlibatannya di dalam politik. Soekarno sendiri membutuhkan PKI dan Angkatan Darat. Angkatan Darat dibutuhkan untuk dihadapkan dengan PKI untuk menghambat agar tidak menjadi terlalu kuat. PKI dibutuhkan untuk menggerakkan dukungan rakyat dan mendapatkan massa yang besar untuk mendengarkan pidato Soekarno.

Dalam pola hubungan yang demikian, Soekarno menjadi penyeimbang antara PKI dan Angkatan Darat. Atau semacam pola hubungan “tarik tambang”. Dalam bagan pola hubungan itu dapat dilihat seperti di bawah ini.

Tentang hubungan antara Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI, coba simak paparan ahli politik Afan Gaffar (2002) mengilustrasikan sebagai berikut:

Perbedaan yang sangat menyolok antara Angkatan Darat dengan Presiden Soekarno adalah menyangkut hubungan dengan PKI dan hal itu sesungguhnya bersifat ideologis. Angkatan Darat yang sangat banyak dipengaruhi oleh Hatta dan sejumlah partai Masyumi memiliki posisi anti komunis yang sangat kental, sementara Soekarno dapat menerima komunis karena ia menganggapnya bukan sebagai ancaman. Tambahan pula, Soekarno sangat membutuhkan kaum komunis agar agenda politiknya dapat diwujudkan. Sementara itu, Soekarno tidak memiliki pengaruh yang kuat di lingkungan Angkatan Darat, dibandingkan dengan Angkatan Udara. Oleh karena itulah, Soekarno tidak pernah merasa aman terhadap Angkatan Darat.

Peristiwa G-30 S/PKI, tahun 1965 mengubah perjalanan politik bangsa Indonesia dan menyingkirkan Soekarno dari puncak kekuasaan, kemudian mengantar Soeharto menjadi seseorang yang sangat berkuasa dengan memanfaatkan secara maksimal UUD 1945 untuk kepentingan politiknya selama 32 tahun.

## **5. Pelaksanaan Sistem Pemerintahan dalam Pemerintahan Orde Baru**

Secara ringkas dapat dikemukakan sebagai berikut. Dari 1.000 orang anggota MPR pada rekrutmen tahun 1997, misalnya 575 orang yang berasal dari partai politik, utusan daerah, dan golongan diangkat oleh presiden. Rekrutmen untuk ketua MA (Mahkamah Agung), misalnya DPR mengajukan dua calon. Calon yang diajukan terlebih dulu mendapat isyarat persetujuan presiden. Kemudian salah satu orang dari calon tersebut

diangkat oleh presiden. Demikian pula untuk jabatan wakil ketua MA dan sejumlah Hakim Agung. Hal yang sama terjadi pula pada rekrutmen pimpinan dari BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) dan anggota DPA (Dewan Pertimbangan Agung). Begitu pula dengan rekrutmen di luar lembaga negara/pemerintah, seperti partai politik. Ketua partai politik direkrut atas dasar prinsip akomodatif. Artinya mereka yang menunjukkan sikap kritis apalagi menentang pemerintah tidak akan dapat memimpin partai politik.

Dalam hal APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) presiden sangat menentukan, DPR tidak mampu mengubah secara substantif apapun yang diajukan oleh Presiden. Anggaran tersebut kemudian didistribusikan ke daerah-daerah dalam bentuk DIP (Daftar Isian Proyek) maupun Inpres dan Banpres. Mekanisme anggaran seperti ini merupakan proses distribusi kekayaan negara, yang membawa implikasi mobilisasi politik bagi kepentingan dukungan terhadap Presiden. Hal tersebut masih ditambah dengan atribut yang sifatnya personal yang disandang oleh presiden, seperti Pengembalian Supersemar, Mandataris MPR, dan Bapak Pembangunan.

Kemudian dilihat dari pembagian kekuasaan sebagai alternatif pemisahan kekuasaan, memperlihatkan ketidakjelasan hubungan di antara lembaga tinggi negara. Misalnya, kalau MPR sebagai lembaga legislatif, seharusnya anggotanya tidak boleh merangkap sebagai pejabat eksekutif. Kenyataannya, sejumlah anggota MPR adalah para menteri, gubernur, dan Pangdam, mereka adalah pejabat eksekutif. Bukan rakyat, sehingga makna perwakilan rakyat menjadi dipertanyakan.

Kemudian kalau kita memperhatikan birokrasi pemerintahan Orde Baru memiliki karakteristik umum, yakni ketatnya hierarki dan legalistik. Coba kamu simak pendapat William Liddle (ahli politik tentang Indonesia dari Amerika Serikat) dalam memberikan gambaran karakteristik khusus tentang birokrasi era Orde Baru. Liddle menggambarkan sebagai berikut:

Karakteristik khusus birokrasi Indonesia memiliki citra diri yang baik hati (*benevolence*). Dalam citra seperti ini, birokrasi di Indonesia mempunyai persepsi diri sebagai pelindung atau pengayom, pemurah, dan baik hati terhadap rakyatnya. Sementara itu, mereka (birokrasi) juga mempunyai persepsi bahwa rakyat itu tidak tahu apa-apa alias bodoh dan oleh karena itu mereka (rakyat) masih perlu dididik. Karena birokrasi

sudah *benevolence*, maka seharusnya rakyat harus patuh, taat dan setia (*obidience*) kepada pemerintahnya. Pola hubungan yang bersifat *benevolence – obidience* inilah yang mewarnai secara dominan interaksi antara pemerintah dan masyarakat di Indonesia.

Untuk memperkuat pola hubungan yang bersifat baik hati dan kepatuhan dalam interaksi pemerintah dengan rakyat diterapkan kebijakan depolitisasi (rakyat dijauhkan dari pemahaman yang kritis dan dibatasi partisipasi dalam bidang politik). Kebijakan depolitisasi dilakukan dengan cara menerapkan konsep “massa mengambang” (*floating mass*). Konsep massa mengambang ini, memudahkan kontrol pemerintah terhadap partai politik non pemerintah. Juga memudahkan pemerintah mewujudkan prinsip monoloyalitas bagi semua pegawai negeri. Begitu pula memudahkan upaya pengebirian (emaskulasi) bagi partai politik. Pengebirian ini dilakukan dengan dua cara. *Pertama*, dengan melakukan penyederhanaan sistem kepartaian (*regrouping*) dari 10 partai politik dikelompokkan menjadi 3 partai politik (Golkar, PPP dan PDI). *Kedua*, dengan cara melakukan kontrol terhadap rekrutmen pimpinan utama partai politik, sehingga dihasilkan pimpinan partai politik yang akomodatif terhadap pemerintah.

Dengan perkataan lain interaksi pemerintah dengan rakyat yang bersifat baik hati dan kepatuhan, maka mengharuskan DPR, partai politik, organisasi massa dan media pers harus menempatkan diri untuk menopang pemerintah Orde Baru. Anggota DPR yang vokal terhadap pemerintah dikenai *recall*. Partai politik yang mengembangkan sikap sebagai oposisi ditekan. Begitu pula pers yang kritis terhadap pemerintah dibredel.

Pilar-pilar demokrasi seperti DPR, partai politik, dan media pers dalam kondisi yang sangat lemah. Namun angkatan bersenjata dalam kehidupan politik Orde Baru, terutama Angkatan Darat sebagai alat negara yang seharusnya memfokuskan diri pada fungsi pertahanan, justru memiliki peran politik sangat penting. Peranan politik sangat penting itu, terutama sebagai stabilisator dan dinamisator. Peranan politik Angkatan Darat terutama tampak melalui keterlibatannya di MPR, DPR, jabatan menteri, gubernur dan bupati. Juga tampak melalui keterlibatannya dalam organisasi sosial dan politik, terutama di Golkar (Golongan Karya). Bahkan dari peranan politik kemudian merambah ke bidang ekonomi, olahraga, kesenian, dan bidang sosial kemasyarakatan yang lain. Peran dalam berbagai bidang tersebut dikenal sebagai “Dwi Fungsi ABRI”.

Dengan peran sebagai stabilisator dan dinamisator, militer tampak sebagai pembentuk suasana agar semua kebijakan pemerintah Orde Baru dapat diimplementasikan dengan baik. Kemudian yang dirasakan dalam pemerintahan Orde Baru lebih mengedepankan pendekatan keamanan (*security approach*) daripada pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*). Sehingga pemerintahan Orde Baru dikenal mengembangkan sistem politik otoriter, bukan sistem politik demokrasi. Meskipun pemerintahan Orde Baru ketika itu menyebut dirinya mengembangkan demokrasi Pancasila.

## 6. Pelaksanaan Sistem Pemerintahan pada Era Reformasi

Pelaksanaan sistem pemerintahan dan politik pada era reformasi merupakan transisi dari sistem politik otoriter ke demokrasi. **Samuel Huntington**, mengajukan empat model transisi atau perubahan politik. **Pertama**, model transformasi yaitu demokratisasi datang dari atas (pemerintah). Transisi ini terjadi ketika negara kuat dan masyarakat sipil (*civil society*) lemah. Negara yang mengalami transisi melalui model ini contohnya adalah Taiwan. Pemerintahan Kuomintang di Taiwan di awal 1990-an menyelenggarakan pemilu demokratis untuk menghadirkan demokrasi di negara tersebut.

**Kedua**, model penggantian (*transplacement*) yaitu pemerintah menyerahkan kekuasaannya dan digantikan oleh kekuatan-kekuatan oposisi. Demokratisasi muncul dari bawah. Transisi model ini terjadi ketika negara lemah dan masyarakat sipil kuat. Contoh transisi model ini adalah di Filipina ketika Presiden Marcos dipaksa meninggalkan negerinya dan digantikan Corry Aquino.

**Ketiga**, model campuran antara transformasi dan penggantian yang disebut transplasi. Transisi terjadi sebagai hasil negoisasi antara elit pemerintah dengan elit masyarakat sipil untuk melakukan perubahan politik kearah yang lebih demokratis. Transisi ini terjadi karena pemerintah masih kuat dan kekuatan-kekuatan oposisi tidak cukup kuat untuk menggulingkan penguasa yang ada. Contohnya adalah Polandia, di mana Serikat Buruh Solidaritas yang dipimpin Lech Walesa berunding dengan militer untuk mencapai demokrasi.

**Keempat**, model intervensi. Transisi menurut model ini terjadi karena dipaksakan oleh kekuatan luar. Contohnya, adalah Panama, di mana tentara Amerika Serikat menahan presiden dari pemerintahan militer dengan tuduhan terlibat dalam perdagangan obat terlarang. Selanjutnya sebuah pemilu demokratis diselenggarakan untuk memilih pemerintahan baru.

Setelah 32 tahun berkuasa, Presiden Soeharto yang kuat tiba-tiba secara resmi menyatakan diri berhenti sebagai Presiden RI pada 21 Mei 1998 di tengah krisis ekonomi Asia. Soeharto sebagai mandataris MPR, meletakkan jabatannya tanpa melalui pertanggungjawaban kepada MPR. Mundurnya Soeharto diawali oleh serentetan kerusuhan sosial sepekan sebelumnya dan gelombang demonstrasi mahasiswa yang memuncak dengan menduduki gedung MPR/DPR. Soeharto kemudian digantikan oleh BJ. Habibie yang menjabat wakil presiden. Habibie diambil sumpah sebagai presiden di Istana Negara di hadapan Mahkamah Agung, dengan dihadiri oleh pimpinan MPR. Hal ini dikarenakan gedung DPR dan MPR diduduki oleh para pendemo khususnya mahasiswa yang menuntut Soeharto lengser. Hal ini sempat mengundang pro dan kontra mengenai sah tidaknya suksesi tersebut secara konstitusional. Ketetapan MPR No. 3 Tahun 1999 memperjelas bahwa BJ. Habibie dinyatakan telah menjabat Presiden sejak mengucapkan sumpah jabatan pada tanggal 21 Mei 1998. Namun melalui ketetapan tersebut juga BJ. Habibie ditolak pertanggungjawabannya, yang mengakhiri masa jabatannya sebagai presiden pada 19 Oktober 1999 atau menjabat presiden selama kurun waktu 17 bulan (21 Mei 1998 – 19 Oktober 1999).

Pada tanggal 20 Oktober 1999 BJ. Habibie kemudian digantikan oleh KH. Abdurrahman Wahid, sebagai presiden terpilih melalui Sidang Umum MPR hasil Pemilu 1999. Presiden Abdurrahman Wahid dipilih melalui proses pemungutan suara (voting). Ia memperoleh 373 suara dari 691 anggota MPR yang menggunakan hak pilih.

Terpilihnya Abdurrahman Wahid ini menunjukkan bahwa partai politik yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilu tidak serta merta menduduki kursi presiden. Karena wewenang untuk memilih presiden dan wakil presiden menurut UUD 1945 sebelum amandemen berada di tangan MPR. Sehingga yang menentukan bagaimana melakukan upaya mendapat dukungan partai lain untuk memperoleh suara mayoritas di MPR. Melihat kelemahan ini, maka UUD 1945 setelah amandemen, menetapkan

pemilihan presiden dan wakil presiden merupakan paket dalam suatu pemilihan langsung oleh rakyat.

Pada masa Abdurrahman Wahid terjadi konflik yang tajam antara presiden dengan DPR, MPR, dan Kepala Polri. Konflik dengan DPR, tampak ketika Abdurrahman Wahid menolak panggilan Pansus Bulog yang melaksanakan hak angket atas kasus Bulog. Konflik dengan MPR diawali ketika MPR menganggap Abdurrahman Wahid melakukan pelanggaran dalam menetapkan Pejabat Kapolri dengan mempercepat SI MPR. Abdurrahman Wahid menolak hadir dalam Sidang Istimewa MPR karena Sidang Istimewa dianggap melanggar tata tertib. Dua hari kemudian presiden mengeluarkan Dekrit Maklumat Presiden antara lain pembekuan MPR. MPR menolak dekrit dan mencabut Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 tentang pengangkatan Abdurrahman Wahid sebagai presiden.

Dengan Ketetapan MPR di atas, maka Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatannya sebagai presiden pada tanggal 21 Juli 2001 (menjabat selama 20 bulan). Kemudian tanpa melalui pemungutan suara dalam Sidang Istimewa MPR tahun 2001, Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri ditetapkan dan dilantik sebagai presiden ketiga sejak masa transisi atau merupakan presiden kelima, sejak Indonesia merdeka. Pengangkatan Megawati sebagai presiden disahkan dengan Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tanggal 23 Juli 2001.

Kemudian keesokan harinya Hamzah Haz terpilih sebagai wakil presiden melalui pemungutan suara. Pada Pemilu 2004 pemilihan paket presiden dan wakil presiden tidak lagi oleh MPR tetapi dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini merupakan perubahan yang akan memperkuat posisi jabatan presiden. Karena presiden akan bertanggung jawab kepada rakyat bukan kepada MPR. Amandemen UUD 1945 dan Undang-undang Susduk (MPR, DPR dan DPD), tampak DPR posisinya semakin menguat.

Menguatnya posisi DPR, karena kewenangan membuat undang-undang ada pada DPR. Sedangkan pihak pemerintah (eksekutif) hanya memiliki hak untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU). Namun penguatan DPR juga dibarengi dengan penguatan partai politik dengan diberlakukan kembali kewenangan penarikan (*recalling*) anggota DPR oleh partai politik. Sedangkan anggota DPD yang proses pemilihannya

lebih berat daripada anggota DPR, tampak hanya sebagai pelengkap. Karena kewenangan DPD terbatas pada pengajuan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah. Dengan demikian tampak ada tiga lembaga perwakilan rakyat yang fungsinya tampak lebih saling melengkapi daripada pengejawantahan dari suatu badan perwakilan ke yang lainnya. Oleh karena itu, pemerintahan di era reformasi ini tampak tidak menganut sistem satu atau dua kamar, tetapi tiga kamar.

Pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat dan sistem pemerintahan parlementer di Inggris telah menghasilkan pemerintahan yang demokratis dan stabil. Di negara kita pernah menerapkan sistem pemerintahan parlementer (1950 – 1959) yang menghasilkan pemerintahan yang tidak stabil. Begitu pula ketika kembali ke UUD 1945 yang menganut sistem pemerintahan presidensial ketika penerapannya pada era Soekarno (demokrasi terpimpin) dan era Soeharto (demokrasi Pancasila) menghasilkan pemerintahan yang otoriter.

Ketiga era tersebut juga memperlihatkan setiap terjadi pergantian kekuasaan (suksesi) berjalan tidak normal. Maksudnya peralihan dari sistem parlementer ke sistem presidensial era Soekarno, melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kemudian peralihan dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, lewat peristiwa tragedi nasional G-30 S/PKI tahun 1965. Transisi demokrasi dari pemerintahan Soeharto (Orde Baru) ke BJ. Habibie karena desakan massa yang kuat terpaksa Soeharto menyatakan berhenti tanpa mempertanggungjawabkannya kepada MPR yang telah memilih dan sebagai konsekuensi Presiden sebagai mandataris MPR. Peralihan Soeharto ke Habibie dilakukan di Istana Negara dan pelantikan dan sumpah jabatannya di depan Mahkamah Agung, bukan di MPR. Peristiwa peralihan ini menimbulkan permasalahan konstitusional atau bersifat inkonstitusional.

Peralihan BJ. Habibie ke Abdurrahman Wahid, juga mengandung kontroversi, karena ternyata partai politik yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilu tidak memperoleh dukungan mayoritas di MPR jadi partai pemenang pemilu harus rela peluangnya diisi oleh koalisi partai. Belum masa jabatannya habis Abdurrahman Wahid diberhentikan oleh MPR, karena dianggap melanggar ketika mengangkat Kepala Polri

juga karena menolak menghadiri Sidang Tahunan MPR serta hendak membekukan parlemen yang nyata-nyata telah bergeser dari sistem presidensial ke parlementer.

## **D. Sikap Kritis terhadap Pelaksanaan Sistem Pemerintahan di Indonesia**

### **1. Tiga Aktor Penting Penentu Pemerintahan yang Baik**

#### **a. Negara**

Pengertian negara atau pemerintahan adalah keseluruhan lembaga politik dan publik. Peranan negara meliputi (a) menyelenggarakan pelayanan publik, (b) menyelenggarakan kekuasaan untuk memerintah, (c) membangun lingkungan yang kondusif bagi tercapainya tujuan pembangunan baik pada tingkat local, nasional, maupun internasional.

#### **b. Sektor Swasta**

Pelaku sektor swasta mencakup berbagai pihak seperti industri pengolahan, perdagangan, perbankan, dan koperasi, termasuk juga kegiatan sektor informal. Sektor swasta punya peran penting dalam meningkatkan produktivitas, penyediaan lapangan kerja, memasukkan penerimaan negara, investasi, pengembangan usaha, pertumbuhan ekonomi.

#### **c. Civil Society (Masyarakat Madani)**

Kelompok masyarakat madani pada dasarnya berada di tengah-tengah antara pemerintah dan individu. Kelompok masyarakat ini terlibat aktif berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi. Peran nyatanya antara lain terlibat dalam upaya pemberdayaan masyarakat yang berkekurangan, memberikan fasilitas untuk mengembangkan komunikasi dengan pihak lain, serta akses untuk menyuarakan kepentingan. Bentuk konkrit dari masyarakat madani ini adalah LSM (lembaga Swadaya Masyarakat) yang bergerak di berbagai sektor dan bidang.

### **2. Perkembangan Pemerintahan di Indonesia**

Perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia. dapat dibagi dalam empat masa, yaitu:

- (a) Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi konstitusional, yang menonjolkan peran parlemen, serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan Demokrasi Parlementer.
- (b) Masa Republik Indonesia II, yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
- (c) Masa Republik Indonesia III, yaitu masa Demokrasi Pancasila, yang merupakan Demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensiil (lembaga kepresidenan sangat dominan, parlemen dibuat tidak berdaya) kekuasaan presiden menjadi tidak terkontrol.
- (d) Masa Republik Indonesia IV, yaitu masa Demokrasi Pancasila setelah reformasi (lembaga kepresidenan dikurangi wewenangnya, DPR menjadi lebih diberdayakan) semua itu dilakukan dengan melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Amandemen dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.

Kebanyakan pakar menyatakan matinya sistem pemerintahan yang demokratis di Indonesia dimulai sejak diumumkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno sampai dengan runtuhnya Presiden Soeharto, 21 Mei 1998. Dengan kata lain Demokrasi terpimpin pada masa Soekarno dan Demokrasi Pancasila pada Soeharto sesungguhnya tidak ada demokrasi. Demokrasi baru mulai hidup kembali sejak era reformasi setelah lengsernya Soeharto pada tahun 1998, akibat reformasi yang diprakarsai oleh mahasiswa. Sehingga sejak itulah, bangsa Indonesia mulai belajar demokrasi kembali setelah tenggelam lebih kurang 40 tahun.

Sistem Kenegaraan Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut demokrasi, kedaulatan berada di tangan rakyat, berdasar UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen, kekuasaan negara dijalankan oleh lembaga sebagai berikut:

- (a) Kekuasaan tertinggi diberikan oleh rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang berfungsi sebagai lembaga konstitutif

- (b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pembuat Undang-Undang, sebagai lembaga legislatif.
- (c) Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan disebut lembaga eksekutif.
- (d) Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebagai pemberi saran kepada penyelenggara pemerintahan disebut lembaga konsultatif.
- (e) Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga peradilan dan penguji aturan dibawah undang-undang disebut lembaga yudikatif.
- (f) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang mengaudit keuangan negara, disebut lembaga auditatif.

Setelah dilakukan amandemen UUD 1945 baik kesatu, kedua, ketiga serta keempat terjadi pergeseran sebagai berikut:

- (a) MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi pemegang kedaulatan rakyat.
- (b) Komposisi MPR terdiri dari seluruh anggota DPR ditambah DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang seluruhnya dipilih oleh rakyat.
- (c) Terbentuknya Mahkamah Konstitusi yang berhak menguji undang-undang terhadap UUD.
- (d) Terbentuknya Komisi Yudisial yang mengusulkan pengangkatan hakim agung.
- (e) Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat.
- (f) Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan DPR.
- (g) Hak prerogatif presiden banyak yang dipangkas.
- (h) Kekuasaan legislatif semakin dominan.
- (i) Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dilikuidasi.

Tujuh Kunci Pokok Pemerintahan Indonesia. UUD 1945 berdasarkan Pasal 11 Aturan Tambahan terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Tentang sistem pemerintahan negara Republik Indonesia dapat dilihat di dalam pasal-pasal sebagai berikut.

- a. Negara Indonesia adalah negara hukum , Pasal 1 ayat (3), tanpa penjelasan.
- b. Sistem Konstitusional. Secara eksplisit tidak tertulis, namun secara substantif dapat dilihat pada pasal-pasal sebagai berikut, Pasal 2 ayat (1); Pasal 3 ayat (3); Pasal 4 ayat (1); Pasal 5 ayat (1) dan (2).

- c. Kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Sesuai dengan pasal 2 ayat (1) bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. MPR berdasarkan Pasal 3, mempunyai wewenang dan tugas sebagai berikut: (a) Mengubah dan menetapkan UUD; (b) Melantik Presiden dan Wakil Presiden; (c) Dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.
- d. Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi menurut UUD. Pasal 3 ayat (2); Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2).
- e. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan memperhatikan pasal-pasal tentang kekuasaan pemerintahan negara (Presiden) dari Pasal 4 sampai dengan 16, dan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 19 sampai dengan 22B), maka ketentuan bahwa Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR masih relevan. Sistem pemerintahan negara republik Indonesia masih tetap menempatkan sistem presidensial.
- f. Menteri negara ialah pembantu Presiden, menteri negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden dibantu menteri-menteri negara. Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden yang pembentukan, perubahan dan pembubarannya diatur dalam UU (Pasal 17).
- g. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas. Presiden sebagai kepala negara, kekuasaannya dibatasi oleh UUD. MPR berwenang memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 3 ayat3). Demikian juga DPR, selain mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan menyatakan pendapat, juga hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas (Pasal 20 A ayat 2 dan 3). DPR juga mempunyai wewenang mengajukan usul kepada MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden, apabila presiden dianggap sungguh-sungguh melanggar hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela.

### **3. Mengkritisi Pelaksanaan Pemerintahan di Indonesia Antara Tahun 1945-1950**

Sebulan setelah Indonesia diproklamasikan, sistem pemerintahan parlementer berlaku di Indonesia, padahal UUD 1945 tidak menghendaki demikian. Hal ini ditunjang dengan adanya pengumuman pemerintah yang memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik, yang mendapat sambutan antusias dari rakyat. Secara politis lembaga legislatif sebagai pembawa aspirasi rakyat adalah Komite Nasional Indonesia Pusat.

Dilihat dari segi historis, maka kehidupan partai-partai politik ini sebenarnya bermula dari penjajahan Belanda dan Jepang. Namun pada awal Indonesia mengenyam kemerdekaan, tampaknya konsentrasi seluruh masyarakat dihadapkan sepenuhnya terhadap aksi-aksi militer dan politik Belanda untuk menguasai kembali Indonesia, sehingga segenap potensi rakyat dikerahkan untuk mensukseskan revolusi bersenjata ini.

Sistem parlementer ini merupakan produk dari Maklumat Wakil Presiden No. X, 16 Oktober 1945. Pengumuman Badan Pekerja, 11 November 1945 dan Maklumat Pemerintah 14 November 1945 menyatakan bahwa tanggung jawab politik terletak ditangan menteri. Hal ini dipertahankan praktis sampai dikeluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mencabut UUDS 1950 dan menetapkan kembali UUD 1945 sebagai UUD negara.

Disaat bangsa Indonesia sedang menghadapi aksi-aksi Belanda, PKI melancarkan penikaman dari belakang kepada pemerintah RI yang sah. Akibatnya beribu-ribu orang yang tidak berdosa menjadi korban keganasan politik dan ambisi golongan yang tidak bertanggung jawab. Untunglah hal itu dapat segera dikendalikan, dengan kesigapan pemimpin ABRI.

### **4. Mengkritisi Pelaksanaan Pemerintahan di Indonesia Masa Demokrasi Liberal (1950-1959)**

Sejak tanggal 17 Agustus 1950, dengan kembalinya RI ke dalam bentuk negara kesatuan, maka berlakulah UUD Sementara 1950 sebagai pengganti UUD RIS 1949. Negara menganut sistem pemerintahan parlementer, dimana para menteri bertanggung jawab kepada badan legislatif (parlemen). Pada masa ini terdapat kebebasan yang

diberikan kepada rakyat tanpa pembatasan dan persyaratan yang tegas dan nyata untuk melakukan kegiatan politik, sehingga berakibat semakin banyaknya bermunculan partai-partai politik.

Persaingan secara terbuka antar partai sangat kentara dalam panggung politik nasional, masing-masing berusaha untuk mencapai cita-cita politiknya. Sehingga dalam Pemilu yang pertama sejak Indonesia diproklamkan sangat banyak partai yang menjadi kontestan pemilu. Sistem banyak partai ini berakibat kabinet baru yang akan berjalan, akan mantap bila di dalamnya terdapat koalisi (Ukasah Martadisastra, 1987:144).

Adanya koalisi antara berbagai partai yang besar ini dikarenakan tidak ada satupun partai yang menang secara mayoritas mutlak. Sehingga efek negatifnya dalam kabinet adalah jatuh bangunnya kabinet dalam tempo waktu sesingkatnya, karena partai yang berkuasa kehilangan dukungan di parlemen, sehingga bubarlah kabinet. Akibat selanjutnya program kerja kabinet yang bersangkutan tidak dilaksanakan.

Menurut Prof. Usep Ranawidjaja dalam bukunya Hukum Tata Negara, dasarnya, memang sudah menjadi pendapat umum di dunia sampai sekarang ini bahwa adanya partai politik dalam negara negara demokrasi merupakan keharusan untuk mewujudkan hak rakyat dalam menentukan nasibnya sendiri. Tetapi dengan partai yang begitu banyak tanpa adanya mayoritas mutlak dalam parlemen, sering berakibat instabilitas dalam jalannya pemerintahan.

Melihat kenyataan itu pengaruh terhadap sistem pemerintahan yang sangat buruk, bahkan menimbulkan perpecahan. Padahal UUDS itu sendiri memberikan landasan yang cukup bagi terselenggaranya pemerintahan yang baik, dimana didalamnya memuat pokok-pokok bagi pelaksanaan demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan sosial serta hak-hak asasi manusia. Dalam kenyataannya Pancasila hanyalah merupakan pemanis pidato saja. Yang menonjol adalah individualisme dengan latar belakang kepentingan golongan atau partai.

Demokrasi politik dipakai alasan untuk tumbuhnya oposisi yang destruktif. Demokrasi ekonomi tidak lagi untuk membebaskan kemiskinan, tetapi malah mengaburkan tujuan semula dengan tumbuh suburnya persaingan bebas. Demokrasi sosial bukannya menciptakan tata masyarakat yang bersih dari unsur-unsur feodalisme,

malah semakin menutup kemungkinan rakyat banyak untuk menikmati kemerdekaan. Inilah yang menyebabkan macetnya tugas-tugas pemerintahan.

Secara politis kondisi demikian sungguh merupakan hal yang merugikan. Salah satu buktinya adalah ketidak mampuan dari Konstituante untuk menetapkan UUD yang baru sebagai pengganti UUDS 1950. Yang menonjol adalah persaingan antar partai politik dari golongannya. Sehingga kepentingan nasional yang lebih besar terabaikan.

Dilihat dari kepentingan nasional tentu hal ini tidak dapat dibiarkan. Sehingga Presiden Soekarno selaku Kepala Negara pada waktu itu mengeluarkan dekrit yang menyatakan bahwa Konstituante dibubarkan,serta kembalinya ke UUD 1945, yang kemudian menghendaki terbentuknya MPRS dan DPRS. Dekrit ini dikeluarkan pada tanggal 5 Juli 1959. Sejak itu pula dimulainya babak baru pelaksanaan demokrasi.

## **5. Mengkritisi Pelaksanaan Pemerintahan di Indonesia Masa Demokrasi Terpimpin (Orde Lama)**

Istilah demokrasi terpimpin telah dikemukakan oleh Presiden Soekarno sewaktu membuka Konstituante pada tanggal 10 November 1956. Hal ini menunjukkan tata kehidupan politik baru yang mengubah segi-segi negatif demokrasi liberal. Sistem demokrasi liberal tidak cocok diterapkan di Indonesia. Kesempatan yang sama pada semua orang harus disertai pula dengan kemampuan yang kuat. Apabila tidak, warganegara yang lemah akan tertindas oleh yang kuat.

Kemudian Presiden Soekarno mengemukakan pokok-pokok demokrasi terpimpin, antara lain bahwa:

- (1) Demokrasi terpimpin bukan diktator.
- (2) Demokrasi terpimpin sesuai dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia.
- (3) Dalam hal kenegaraan dan kemasyarakatan meliputi bidang politik dan kemasyarakatan.

- (4) Inti pimpinan adalah permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan bukan oleh perdebatan dan penyiasatan yang diakhiri dengan pengaduan kekuatan dan perhitungan suara pro dan kontra.
- (5) Oposisi yang melahirkan pendapat yang sehat dan membangun, diharuskan dalam demokrasi terpimpin.
- (6) Demokrasi terpimpin adalah alat, bukan tujuan.
- (7) Tujuan melaksanakan demokrasi terpimpin adalah mencapai masyarakat adil dan makmur, material dan spiritual.
- (8) Sebagai alat maka demokrasi terpimpin mengenal juga kebebasan berserikat dan berkumpul dan berbicara dalam batas-batas tertentu yaitu batas keselamatan negara, batas kepentingan rakyat banyak, batas kesusilaan dan batas pertanggungjawaban kepada Tuhan dan seterusnya (Ukasah Martadisastra, 1987:147).

Atas dasar pernyataan tersebut jelaslah bahwa struktur demokrasi terpimpin bertujuan untuk menstabilkan kondisi negara baik kestabilan politik, ekonomi maupun bidang-bidang lainnya. Walaupun demikian maksud Presiden tersebut tidak mendapatkan tanggapan dari konstituante.

Sementara itu konstituante tidak dapat menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya. Konstituante terlibat dalam perdebatan yang berkepanjangan dimana disatu pihak terdapat partai yang menghendaki sosial ekonomi. Hal ini mengakibatkan golongan terbesar tidak mau lagi menghadiri sidang-sidang konstitusional. Sehingga kegiatannya kemudian mengalami kevakuman.

Di berbagai wilayah timbul pemberontakan-pemberontakan seperti DI/TII, PRRI, Permesta dan sebagainya yang melancarkan perlawanan bersenjata kepada pemerintah pusat. Kondisi ini sangat membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa, sehingga pemerintah perlu menghadapi situasi politik dan keamanan ini melalui jalan tercepat yaitu dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dengan demikian lahirlah periode demokrasi terpimpin di Indonesia.

Dalam kenyataannya kebebasan mengeluarkan pendapat, berserikat dan berpikir dibatasi dalam tingkat-tingkat tertentu. Beberapa ketentuan dan peraturan tentang penyederhanaan partai, pengakuan dan pengawasan serta pembubaran partai menunjukkan bahwa Presiden mempunyai peranan dan kekuasaan terhadap kehidupan suatu partai. Hal ini berarti Presiden mempunyai kekuasaan mutlak dan dijadikannya alat untuk melenyapkan kekuatan-kekuatan yang menghalanginya. Sehingga jelas sekali bahwa nasib partai politik ditentukan Presiden.

Gambaran kehidupan politik masa itu sebagai berikut:

- (1) Ditetapkannya 10 partai politik yang masih diakui yaitu PNI, NU, PKI, Partindo PSII Arudji, dan Partai Katolik, Murba, IPKI, Perti dan parkindo.

- (2) Tanggal 17 Agustus 1960 Presiden membubarkan dua partai yaitu Masyumi dan PSI, dan apabila pernyataan ini tidak juga diacuhkan maka pembubaran partai akan lebih luas lagi.
- (3) Tanggal 30 Desember 1959 terbentuk Front Nasional yang kemudian akhirnya membentuk kekuasaan yang sangat besar dan bahkan secara riil bertindak sebagai parpol.
- (4) Dengan tidak adanya pemilu, maka kebebasan mengeluarkan pendapat pada hakekatnya sudah tidak ada lagi.

## **6. Mengkritisi Pelaksanaan Pemerintahan pada Era Orde Baru**

Orde Baru dibawah pimpinan Soeharto pada awalnya dimaksudkan untuk mengembalikan keadaan Indonesia yang kacau balau setelah pemberontakan PKI September 1965. Orde Baru lahir dengan tekad untuk melakukan koreksi atas berbagai penyimpangan dan kebobrokan Demokrasi Terpimpin pada masa Orde Lama.

Pada awalnya Orde Baru berupaya untuk memperbaiki nasib bangsa dalam berbagai bidang. Dalam bidang politik dibuatlah UU No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum, UU No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Atas dasar UU tersebut Orde Baru mengadakan pemilihan umum pertama. Pada awalnya rakyat memang merasakan peningkatan kondisi diberbagai bidang kehidupan, melalui serangkaian program yang dituangkan dalam GBHN dan Repelita. Setelah mengalami penderitaan sejak penjajahan, awal kemerdekaan hingga berakhirnya Orde Lama. Namun demikian lama-kelamaan program-program pemerintah Orde Baru bukannya diperuntukkan bagi kepentingan penguasa. Ambisi penguasa Orde Baru mulai merambah keseluruh sendi-sendi kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Kekuasaan Orde Baru menjadi otoriter, namun seolah-olah dilaksanakan secara demokratis. Penafsiran pasal-pasal UUD 1945 tidak dilaksanakan sesuai dengan isi yang tertuang dalam UUD tersebut, melainkan dimanipulasi demi kepentingan sang penguasa. Bahkan Pancasila-pun diperalat demi legitimasi kekuasaan. Hal itu terbukti dengan adanya Ketetapan MPR No. II/MPR/1978, tentang P4 yang dalam kenyataannya sebagai media untuk propaganda kekuasaan Orde Baru (Andriani Purwastuti, 2002:45).

Realisasi UUD 1945 praktis lebih banyak memberikan porsi pada presiden, walaupun sesungguhnya UUD 1945 memang memberi wewenang yang amat besar pada lembaga kepresidenan, akan tetapi presiden hanyalah mandataris MPR serta dalam menjalankan pemerintahan diawasi oleh DPR. Dalam kenyataan di lapangan posisi legislatif berada dibawah presiden. Seperti tampak dalam UU Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, UU Tentang Partai Politik dan Golongan Karya, serta UU Tentang Pemilihan Umum, posisi presiden terlihat sangat dominan. Dengan paket UU politik tersebut praktis secara politis kekuasaan legislatif berada dibawah presiden. Selanjutnya hak asasi rakyat juga sangat dibatasi serta dikekang demi kekuasaan, sehingga amanat pasal 28 UUD 1945 jauh dari kenyataan. Akibat kekuasaan yang nyaris tanpa kontrol tersebut akhirnya penguasa Orde Baru cenderung melakukan penyimpangan hampir di semua sendi kehidupan bernegara. korupsi kolusi dan nepotisme (KKN) merajalela dan membudaya, pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati segelintir orang yang dekat dengan penguasa, kesenjangan semakin melebar, utang luar negeri menjadi menggung, akhirnya badai krisis ekonomi menjalar menjadi krisis multi dimensi. Rakyat yang

dipelopori mahasiswa menuntut dilakukannya reformasi di segala bidang. Akhirnya runtuhlah Orde Baru bersamaan mundurnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998.

Pelaksanaan demokrasi Pancasila masih belum sesuai dengan jiwa dan semangat, ciri-ciri umumnya. Hal itu terjadi karena presiden begitu dominan baik dalam supra struktur maupun dalam infra struktur politik. Akibatnya banyak terjadi manipulasi politik dan KKN yang telah membudaya, sehingga negara Indonesia terjerumus dalam berbagai krisis yang berkepanjangan.

## **7. Mengkritisi Pelaksanaan Pemerintahan pada Era Reformasi**

Penyelenggaraan negara yang menyimpang dari ideologi Pancasila dan mekanisme UUD 1945 telah mengakibatkan ketidak seimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara. Penyelenggaraan negara semakin jauh dari cita-cita demokrasi dan kemerdekaan. Semua itu ditandai dengan berlangsungnya sistem kekuasaan yang bercorak absolut karena wewenang dan kekuasaan presiden berlebihan yang melahirkan budaya korupsi, kolusi dan nepotisme sehingga terjadi krisis multi dimensional pada hampir seluruh aspek kehidupan.

Awal keberhasilan gerakan reformasi ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto dari kursi kepresidenan dan digantikan oleh wakil presiden Prof. Dr. BJ. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998. Pemerintahan Habibie inilah yang merupakan pemerintahan transisi yang akan membawa Indonesia untuk melakukan reformasi secara menyeluruh serta menata sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis dengan mengadakan perubahan UUD 1945 agar lebih sesuai dengan tuntutan jaman.

Pelaksanaan demokrasi pada masa Orde Baru terjadi selain karena moral penguasanya, juga memang terdapat berbagai kelemahan yang terkandung dalam pasal-pasal UUD 1945. Oleh karena itu selain melakukan reformasi dalam bidang politik untuk tegaknya demokrasi melalui perubahan perundang-undangan, juga diperlukan amandemen UUD 1945. Sejumlah UU politik telah diperbarui pada tahun 1999 dan dilanjutkan pada tahun-tahun berikutnya untuk mengawal jalannya reformasi yakni:

- (a) UU No. 2 Tahun 1999 *tentang Partai Politik*, yang kemudian diubah lagi menjadi UU No. 31 Tahun 2002.
- (b) UU No. 3 Tahun 1999 *tentang Pemilihan Umum*, yang kemudian juga diperbarui dengan UU No. 12 Tahun 2003 *tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*. Selanjutnya juga hadir UU No. 23 Tahun 2003 *tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*.
- (c) UU No. 4 Tahun 1999 *tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD*, selanjutnya diganti dengan UU No.22 Tahun 2003 *tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*.
- (d) UU No. 22 Tahun 1999 *tentang Otonomi Daerah*, dan telah diperbarui dengan UU No. 32 tahun 2004 yang didalamnya mengatur *tentang pemilihan kepala daerah secara langsung*.

Pelaksanaan Demokrasi Pancasila pada era reformasi ini, telah banyak memberikan ruang gerak kepada partai politik maupun lembaga negara (DPR) untuk mengawasi pemerintahan secara kritis, dan dibenarkan untuk berunjuk rasa, beroposisi maupun optimalisasi hak-hak DPR seperti hak bertanya, interpelasi, inisiatif dan amandemen.

### **BAB III**

## **ASAS-ASAS PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA**

#### **A. Pendahuluan**

Mengkaji hubungan antara pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah, dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia senantiasa memiliki daya tarik tersendiri. Hal ini membuktikan bahwa masalah hubungan antara Pusat dan Daerah yang berlangsung selama ini masih mencari bentuk, dan oleh karena itu berbagai upaya untuk menemukan format yang ideal dan tepat, terus dikaji. Diharapkan jika telah ditemukan format ideal dan tepat, maka hubungan itu dapat menjamin tetap tegaknya negara kesatuan RI sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 (Muhamamad fauzan, 2006: 1).

Sejarah ketatanegaraan RI menunjukkan bahwa sebelum UUD 1945 diamandemen, persoalan hubungan antara Pusat dan Daerah sangat tidak jelas. Hal ini disebabkan Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya yang merupakan landasan hukum mengenai pemerintahan daerah, bukan hanya terlalu sederhana, tetapi juga tidak memberikan arahan yang jelas mengenai bagaimana hubungan antara Pusat dan daerah itu dilaksanakan.

Berdasar ketentuan pasal 18 UUD 1945, tidak terlalu jelas dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara Pusat dan Daerah itu dilaksanakan. Namun demikian, setidaknya dapat diketahui secara pasti bahwa wilayah Negara Kesatuan RI akan dibagi dalam daerah besar dan daerah kecil, yang dalam implementasinya yang dimaksud

dengan daerah besar adalah provinsi, daerah kecil adalah kabupaten/kota dan satuan wilayah lainnya.

Hal lain yang dapat disimpulkan dari rumusan Pasal 18 UUD 1945, adalah bahwa negara RI adalah negara kesatuan dengan sistem desentralistik. Penentuan pilihan sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralistik inilah yang membawa konsekuensi adanya urusan-urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih kecil. Atau dengan perkataan lain pilihan tersebut menjadi titik pangkal keharusan adanya pengaturan yang jelas mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah.

Pembagian urusan, tugas dan fungsi serta tanggung jawab antara Pusat dan Daerah menunjukkan bahwa tidak mungkin semua urusan pemerintahan diselenggarakan oleh Pusat saja. Pengakuan tersebut memberikan peluang kepada Daerah untuk berusaha mengatur dan mengurus serta menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Dengan demikian pengaturan mengenai hubungan pusat dan daerah, merupakan permasalahan yang memerlukan pengaturan yang baik, komprehensif dan responsif terhadap tuntutan kemandirian dan perkembangan daerah.

Sejarah juga mencatat, bahwa hubungan antara Pusat dan Daerah sangat dipengaruhi oleh adanya tarik menarik antara kepentingan Pusat yang cenderung sentralistik dan tuntutan Daerah yang menghendaki desentralistik. Keadaan tersebut berakibat timbulnya ketidakserasian hubungan antara Pusat dan Daerah.

Dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah, berarti sampai saat ini telah ada tujuh UU yang mengatur pemerintahan daerah. Ketujuh UU tersebut adalah:

- a. UU No.1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional daerah.
- b. UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan daerah
- c. UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- d. UU No. 18 Tahun 1966 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah.
- e. UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di daerah.
- f. UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- g. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

## **B. Dasar Pemikiran Perlunya Otonomi Daerah**

Sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU N0. 32/2004).

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

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 Pusat yang ditetapkan dalam UU ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. (UU N0. 32/2004).

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian 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. (UU N0. 32/2004).

Penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerja sama antar-Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah penting bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar-Daerah dengan Pemerintah Pusat. Otonomi harus tetap menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. (UU N0. 32/2004).

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan. Di samping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (UU N0. 32/2004).

### **C. Model Hubungan Pusat dan Daerah**

Hal yang harus diatur dan diurus oleh daerah tidak lain urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk diselenggarakan atas inisiatif kebijakan sendiri. (YW Sumindhia, 1987:8). Terdapat 2 model hubungan antara pusat dan daerah, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Kevanagh, yang meliputi:

#### **1. Model Pelaksana (*Agency Model*)**

Dalam model ini, pemerintah daerah semata-mata dianggap sebagai pelaksana oleh pemerintah pusat.

#### **2. Model Mitra (*Partnership Model*)**

Model ini mengatur bahwa pemerintah daerah memiliki suatu tingkat kebebasan tertentu untuk melakukan pemilihan di daerahnya.

Penyerahan urusan pemerintahan oleh Pusat kepada daerah sebagai urusan rumah tangga daerah merupakan konsekuensi dianutnya prinsip desentralisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: Pemerintahan daerah

propinsi dan daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan rumah tangga daerah hakikatnya bersumber dari otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Otonomi dan tugas pembantuan bersumber pada paham desentralisasi. Oleh karena itu tidak tepat bahkan keliru, ketentuan yang membatasi pengertian desentralisasi dalam kerangka otonomi. Tugas pembantuan dipandang sebagai sesuatu di luar desentralisasi. Baik otonomi maupun tugas pembantuan adalah bentuk-bentuk desentralisasi (Bagir Manan, 1999:2).

Di Indonesia, otonomi diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, maka dalam merumuskan isi atau muatan otonomi, Pasal 18 ayat (5) harus diletakkan dalam perspektif Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan. Oleh karena itu, pemberian otonomi kepada daerah tersebut adalah dalam kerangka Negara Kesatuan RI. Dalam kaitan ini, Bagir Manan menyatakan bahwa, prinsip yang terkandung dalam negara kesatuan, ialah bahwa pemerintah pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah (Bagir Manan, *Majalah Padjajaran* Jilid V, 1974:34-37).

Namun demikian yang perlu diperhatikan adalah paradigma pemerintahan daerah sekarang tidak lagi bersifat sentralistik, sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974, melainkan lebih bersifat desentralistik sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 serta UUD 1945 hasil amandemen. Oleh karena itu campur tangan pusat kepada daerah hanya terhadap persoalan-persoalan yang bersifat nasional.

Penyerahan urusan-urusan tertentu kepada daerah untuk diurus dan diatur atas dasar prakarsa dan kepentingan masyarakat daerah, tidak menjadikan daerah seperti negara dalam negara. Dengan daerah tidak mempunyai kebebasan yang absolut, walaupun sistem otonomi yang diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 tersebut di atas adalah otonomi yang seluas-luasnya. Pusat masih tetap mempunyai peran dan fungsi untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Fungsi pelayanan akan berakibat pada kebutuhan anggaran yang besar. Pendapatan daerah makin hari makin tidak mencukupi untuk melaksanakan tugasnya. Untuk memungkinkan pelayanan berjalan baik, pusat dan daerah tingkat lebih atas harus memberikan bantuan keuangan kepada daerah, atau urusan tertentu dialihkan menjadi urusan pusat dan secara keseluruhan dilaksanakan sendiri oleh pusat atau melalui tugas pembantuan.

Kewajiban pemerintah pusat bertanggung jawab secara nasional secara keseluruhan, dan pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk memperhatikan ketentuan dari pusat agar tidak terjadi benturan-benturan dan agar mengetahui celah-celah untuk mengambil inisiatif dalam pemenuhan kebutuhan setempat yang tidak atau belum dikerjakan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah berkewajiban memadukan antara kepentingan nasional dengan kepentingan lokal.

Pusat bertanggung jawab menjamin keutuhan negara kesatuan menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (equal treatment), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (asas uniformitas) (Hans Kelsen dalam Bagir Manan).

Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum dalam UUD 1945. Menurut paham klasik negara hukum mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya.
2. Ada pembagian kekuasaan yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka.
3. Ada pemencaran kekuasaan negara/pemerintah.
4. Ada jaminan terhadap hak asasi manusia.
5. Ada jaminan persamaan di muka hukum dan jaminan perlindungan hukum.
6. Ada asas legalitas, pelaksanaan kekuasaan pemerintahan didasarkan atas hukum (UU).

Berdasarkan ciri-ciri negara hukum tersebut di atas, maka unsur pemencaran kekuasaan negara sebagai upaya membatasi kekuasaan pemerintah atau negara sangat erat kaitannya dengan rumah tangga. Penyerahan atau membiarkan ataupun mengakui berbagai urusan pemerintahan diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga daerah, mengandung arti bahwa pusat membatasi kekuasaannya untuk tidak mengatur dan mengurus lagi urusan pemerintahan tersebut (Sudargo Gautama, 1973:36).

Perkembangan konsep negara hukum klasik ke negara hukum modern adalah negara harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakatnya. Negara harus menciptakan kemakmuran dan keamanan sosial, bukan hanya keamanan senjata saja. Dengan demikian, negara berkewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Konstruksi negara hukum modern semacam ini disebut juga negara hukum dalam arti luas atau formal yang melahirkan suatu “welfarestate” atau dikenal dengan nama Negara Kesejahteraan.

Dalam kepustakaan Barat disebut sebagai *verzorgingsstaat* atau *social rechtsstaat*. Salah satu prinsip negara hukum adalah adanya pembagian dan pembatasan atas kekuasaan negara atau pemerintah. Oleh karena itu dalam konteks daerah, kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sebagai urusan rumah tangga daerah merupakan cara untuk membagi kekuasaan dengan membatasi hak pemerintah pusat atas beberapa urusan pemerintahan daerah. Cara ini sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan negara karena berhubungan langsung dengan masyarakat, dan dituntut untuk dapat mewujudkan fungsi pelayanan umum dengan baik.

Keberhasilan pelaksanaan fungsi pelayanan umum oleh daerah, akan mempengaruhi perwujudan dari dianutnya konsep negara hukum dalam arti materiil atau negara kesejahteraan sebagaimana diamanatkan dalam alinea IV pembukaan UUD 1945, yakni: “.....Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Selaras dengan dianutnya konsep negara hukum dalam arti luas yang menimbulkan konsekuensi sebagai negara kesejahteraan, maka daerah sebagai satuan pemerintahan terendah sesuai dengan semangat desentralisasi dan kemandirian yang digariskan dalam

Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahannya, sepanjang dalam koridor hukum dan mewujudkan kesejahteraan serta kemamuran masyarakatnya.

#### **D. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Pengaturan mengenai hubungan antara pusat dan daerah dalam konteks negara kesatuan merupakan suatu yang sangat penting untuk dikaji dan dianalisis agar tidak terdapat kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Kelahiran suatu pemerintahan tingkat daerah adalah konsekuensi adanya konsep pembagian dan pembatasan kekuasaan sebagai salah satu unsure negara hukum.

Sebagaimana diketahui, bahwa dalam tataran teoritis dikenal adanya pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah suatu pembagian kekuasaan yang kekuasaan dalam suatu negara dibagi dan diserahkan kepada tiga badan yang mempunyai kedudukan yang sejajar, yakni kekuasaan eksekutif yang diserahkan kepada pemerintah, kekuasaan legislative kepada parlemen dan kekuasaan yudikatif kepada badan peradilan. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertical, yaitu suatu pembagian kekuasaan antara pemerintah nasional atau pusat dengan satuan pemerintah lainnya yang lebih rendah. Pembagian kekuasaan secara vertical tersebut akan lebih jelas apabila dilakukan perbandingan antara negara kesatuan, federasi dan konfederasi.

Pembagian kekuasaan secara vertical dalam konteks negara Indonesia berdasar pada Pasal 1 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik”. Kemudian Pasal 4 ayat (1) menentukan: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang dasar”. Pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa konsep pembagian kekuasaan secara vertical merupakan suatu konsep yang dianut secara

formal dalam negara kesatuan Republik Indonesia atau dengan rumusan lain dapat disimpulkan bahwa terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

C.E Strong menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah bentuk negara yang wewenang legislative tertinggi dipusatkan pada badan legislative nasional/pusat. Kekuasaan legislative tidak terletak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi tahap terakhir tetap pada pemerintahan pusat. Jadi kedaulatannya baik ke luar maupun ke dalam sepenuhnya terletak pada pemerintahan pusat. Dalam suatu negara kesatuan pemerintah nasional bisa, dan biasanya memang melimpahkan banyak tugas kepada kota-kota, kabupaten-kabupaten, atau satuan pemerintah lokal atau regional. Namun, otoritas ini dilimpahkan oleh undang-undang yang disusun oleh DPR nasional.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dikatakan bahwa indikator suatu negara diklasifikasikan sebagai negara kesatuan meliputi (1) kedaulatan tertinggi ada pada pemerintah nasional; (2) penyerahan suatu kekuasaan atau wewenang kepada satuan pemerintah local hanya dapat dilaksanakan atas kuasa UU yang dibuat oleh badan legislative nasional; dan (3) tidak ada satuan pemerintah yang lebih rendah yang mempunyai sifat staat.

Penyerahan urusan pemerintahan nasional kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah membawa konsekuensi diadakan pembagian wilayah negara dalam daerah besar dan kecil. Beberapa sebab diantarnya pembagian kekuasaan secara vertical meliputi:

- a. Kemampuan pemerintah berikut perangkatnya yang ada di daerah terbatas;
- b. Wilayah negara yang sangat luas;
- c. Pemerintah tidak mungkin mengetahui seluruh dan segala macam kepentingan dan kebutuhan rakyat yang tersebar di seluruh pelosok negara;
- d. Hanya rakyat setempatlah yang mengetahui kebutuhan, kepentingan dan masalah yang dihadapi dan hanya mereka yang mengetahui bagaimana cara yang sebaik-baiknya untuk memenuhi kebutuhan tersebut;
- e. Dilihat dari segi hokum, UUD 1945 Pasal 18 menjamin adanya daerah dan wilayah;

- f. Adanya sejumlah urusan pemerintahan yang bersifat kedaerahan dan memang lebih berdaya guna jika dilaksanakan di daerah;
- g. Daerah mempunyai kemampuan dan perangkat yang cukup memadai untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, maka desentralisasi dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pasal 18 Uud 1945 hasil amandemen merupakan landasan konstitusional pemerintahan daerah, memuat paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah (Bagir Manan hal 8-17).

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5);
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 ayat 1);
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2);
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 ayat 3);
6. Prinsip hubungan Pusat dan Daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 ayat 2).

Hilangnya pencantuman desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 tersebut menurut Bagir Manan merupakan temuan para pembentuk UUD, hal itu untuk menghindari kreasi-kreasi yang menyimpang dari makna dan tujuan pemerintahan daerah.

Sejarah menunjukkan bahwa sebelum Pasal 18 UUD 1945 diamandemen terdapat kreativitas yang menyimpang dari semangat dan maksud serta tujuan pemerintahan daerah. Kreasi yang menyimpang dari semangat Pasal 18 UUD 1945 justru sebagai akibat dari pendapat Soepomo yang kemudian dijadikan sebagai penjelasan UUD 1945.

Kreativitas menyimpang tersebut dapat dilihat dalam UU tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku yang mengamanatkan adanya wilayah administrative sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi. Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1974 menentukan bahwa: "Dalam penyelenggaraan pemerintahan, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

dibagi dalam Daerah-Daerah Otonom dan Wilayah-wilayah Administratif. Demikian juga UU No. 22 Tahun 1999 masih mengamanatkan adanya wilayah administrasi, hal ini diatur dalam Pasal 2 ayat (2) yang memberikan kedudukan Daerah Propinsi disamping sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administrative. Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 hal tersebut tidak dijumpai lagi, hal ini dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang menentukan bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”. Dan ini harus dipahami secara utuh dengan ketentuan Pasal 2 ayat (3) sebagaimana telah disebutkan di atas.

Hilangnya desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan dari Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen, dalam perspektif teoritis merupakan sesuatu yang wajar, karena pengertian umum desentralisasi adalah setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan atau pejabat. Dengan demikian, dekonsentrasi dalam pengertian umum dapat dipandang sebagai bentuk desentralisasi, karena mengandung makna pemencaran (Bagir Manan, hal. 10).

### **E. Pengertian Desentralisasi dan Dekonsentrasi**

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang berarti *de* = lepas, dan *centrum* = pusat. Dengan demikian berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan Pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.

Beberapa pakar berusaha untuk memberikan pendefinisian mengenai desentralisasi dengan berbagai variasi dan perkembangannya. Menurut Smith, pendelegasian kekuasaan dari tingkat tertinggi ketingkat yang lebih rendah, dalam hirarkhi teritorial meliputi dua aspek, pertama syarat pembatasan wilayah karena adanya pembagian teritorial negara. Kedua, penyerahan wewenang.

Rondinelli dan Cheema, Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan atau kewenangan administrative dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi tingkat bawah, kesatuan-kesatuan administrasi daerah, semi otonomi dan organisasi (Bayu Surianingrat, 1980:3).

J.H.A Logemann Desentralisasi adalah, jika pekerjaan penguasa negara dilimpahkan kepada persekutuan-persekutuan yang berpemerintahan sendiri (The Liang Gie, hal. 10).

Memperhatikan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri. Dalam desentralisasi akan dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya, disertai dengan pendelegasian kewenangan-kewenangan atau kekuasaan atas pengelolaan urusan atau kegiatan tertentu.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 pengertian desentralisasi dirumuskan dalam Pasal 1 huruf (e) bahwa: Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 1 ayat (7) UU No. 32 Tahun 2004, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Boenjamin Hoessein menyatakan bahwa konsep desentralisasi yang dikembangkan dalam hukum positif Indonesia memperlihatkan arahnya kepada konsep penyerahan wewenang pemerintahan dari/oleh eksekutif tingkat pusat kepada daerah otonom. Desentralisasi dibatasi pada lingkup wewenang pemerintahan yang menjadi kompetensi eksekutif (Boenjamin Hoessein, 2002:24).

Kekacauan pemahaman tentang desentralisasi oleh para pembuat UU juga dikemukakan oleh Bagir Manan dalam mengomentari UU No. 5 Tahun 1974 maupun UU No. 22 Tahun 1999. Kedua UU tersebut telah mencampur adukan antara desentralisasi dan otonomi. Desentralisasi adalah otonomi, sedangkan desentralisasi tidak sama dengan otonomi. Otonomi hanya salah satu bentuk desentralisasi. (Bagir Manan).

Desentralisasi dimaksudkan untuk memperlancar roda pemerintahan, mengingat bahwa Indonesia mempunyai wilayah yang terdiri dari beribu-ribu pulau yang besar dan kecil, serta masyarakat yang pluralistic dari segi agama, budaya dan ras atau suku serta aspek-aspek lainnya yang berbeda-beda bentuk dan coraknya, sehingga Pemerintah Pusat

tidak mungkin dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, apabila segala sesuatunya diputuskan dan dilaksanakan sendiri. Karena itu, kepada daerah-daerah diberikan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan hasil guna dan daya guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan.

Desentralisasi di Indonesia dilaksanakan sebagai akibat dari: (1) luasnya wilayah Indonesia; (2) ketidak mampuan pemerintah pusat untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan; (3) keadaan Indonesia yang pluralistic; (4) untuk terciptanya daya guna dan hasil guna pemerintahan dan pembangunan (Koesoemahatmadja, 1979:11).

Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan Pusat. Dengan desentralisasi tugas dan pekerjaan dialihkan kepada Daerah. Pusat dengan demikian dapat memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingannasional atau negara secara keseluruhan (Bagir Manan, hal 62-63).

Mendagri Hari Sabarno menyatakan bahwa tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijaksanaan desentralisasi yaitu: tujuan politik dan tujuan administrative. Tujuan politik akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mencapai terwujudnya civil society. Sedangkan tujuan administrative akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis (Hari Sabarno, 2002:2).

Sejalan dengan pendapat tersebut, ide desentralisasi yang terwujud dalam konsep otonomi daerah sangat terkait dengan konsep pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu dalam desentralisasi terdapat 3 dimensi utama, yaitu pertama, dimensi ekonomi, rakyat memperoleh kesempatan dan kebebasan untuk mengembangkan kegiatan ekonominya sehingga mereka secara relatif melepaskan ketergantungannya terhadap bentuk-bentuk intervensi pemerintah, termasuk didalamnya mengembangkan paradigma pembangunan yang berorientasi pada ekonomi kerakyatan. Dalam konteks ini, eksploitasi sumber daya dilakukan untuk kepentingan masyarakat luas, dilakukan oleh masyarakat lokal. Kedua dimensi politik, yakni berdayanya masyarakat secara politik yang ditandai dengan

lepasnya ketergantungan organisasi-organisasi rakyat dari pemerintah. Ketiga, dimensi psikologis, yakni persaan individu yang terakumulasi menjadi perasaan kolektif, bahwa kebebasan menentukan nasib sendiri menjadi sebuah keniscayaan demokrasi. Tidak ada perasaan bahwa orang pusat lebih hebat dari pada orang daerah, dan sebaliknya.(Laode, hal 98).

#### **BAB IV**

### **PEMERINTAHAN DAERAH**

### **BERDASAR UU NO 32 TAHUN 2004**

#### **A. Hakikat Otonomi Daerah**

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah (ps 2 UU no 32/ 2004).

Yang patut diwaspadai bahwa semangat otonomi tidak menjurus pada semangat pembentukan daerah berdasarkan kesukuan. Masa penjajahan Belanda wilayah kita terbagai atas Provinsi, Karesidenan, Kabupaten/Kota, Kawedanaan, dan Kecamatan.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam ketentuan umumnya menyatakan:

- a. **Otonomi daerah** adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. **Daerah otonom** adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. **Pemerintah daerah** adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

- d. **DPRD** adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autos* dan *nomos*. *autos* berarti sendiri. *nomos* berarti aturan. Pengertian menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004, **otonomi daerah** adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dimungkinkan suatu daerah yang kebetulan memiliki kelembagaan sosial dan budaya dapat berpengaruh dalam pengembangan otonomi daerah yang bersangkutan, yang berbeda sama sekali dengan daerah otonom yang lain. Sebut saja, misalnya Aceh dan Papua. Di Aceh atau NAD memiliki *Wali Nanggroe* dan *Tuha Nanggroe* yang merupakan lembaga bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu masyarakat NAD. Di NAD diberlakukan syari'at Islam dengan *Mahkamah Syari'ah*-nya. Oleh karena itu, di NAD zakat merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di Provinsi Papua, dikenal adanya MRP (Majelis Rakyat Papua). MRP merupakan perwakilan (representasi) kultural orang asli Papua yang memiliki wewenang dalam rangka perlindungan hak-hak asli orang Papua.

Dengan demikian, otonomi daerah dimaksudkan untuk pemberdayaan masyarakat, yaitu meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan di daerah masing-masing. Demikian juga dalam hal pemilikan. Pemilikan maksudnya adalah sumber pendapatan yang telah dimiliki dan dikelola oleh suatu pemerintahan desa misalnya, tidak dibenarkan diambil alih oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Pemerintah desa dalam meningkatkan pendapatannya bisa memiliki Badan Usaha Milik Desa, bekerja sama dengan pihak ketiga dan melakukan pinjaman. Di sini juga terlihat pentingnya partisipasi atau peran serta masyarakat dalam otonomi daerah.

## **B. Pembentukan Daerah Otonom**

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

- b. Pembentukan daerah ditetapkan dengan undang-undang. UU pembentukan daerah berisi nama daerah yang dibentuk, cakupan wilayah, batas, ibu kota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan dan dokumen serta perangkat daerah.
- c. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Daerah dapat dihapus atau digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah otonom ditetapkan dengan UU.

Wilayah Indonesia amat luas dibandingkan dengan negara-negara tetangga lainnya. Sebagai perbandingan luas wilayah Indonesia 1.919.400 km<sup>2</sup>, Thailand 514.000 km<sup>2</sup>, Vietnam 329.750 km<sup>2</sup>, Filipina 300.000 km<sup>2</sup>, Malaysia 329.750 km<sup>2</sup>, dan Singapura 684 km<sup>2</sup>. Bisa dibayangkan betapa tidak mudah mengelola negara yang begitu besar. Kenyataan yang dialami dalam pembangunan di Indonesia terjadi ketimpangan antara pemerintah pusat dengan daerah maupun antar-daerah itu sendiri.

Dalam usaha mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya dan peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan, maka pemerintah daerah diberi otonomi daerah. Di setiap daerah otonom dibentuk Pemerintah Daerah. Sampai saat ini jumlah pemerintah daerah di Indonesia sudah mencapai 33 provinsi dan kurang lebih 436 kabupaten/kota, dengan jumlah penduduk lebih kurang 210 juta jiwa.

### **C. Pembagian Daerah Menurut UU No 32/2004**

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah (ps 2 UU no 32/ 2004). Pemerintah provinsi yang berbatasan dengan laut memiliki kewenangan wilayah laut sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan (ps 18 ayat (4) UU no 32/2004). Asas

ini bertentangan Deklarasi Pemerintah R.I dan telah dikukuhkan melalui UNCLOS serta telah diratifikasi dengan UU no 6/1996 ttg Perairan Indonesia.

Yang patut diwaspadai bahwa semangat otonomi tidak menjurus pada semangat pembentukan daerah berdasarkan etnik atau sub kultur. Masa penjajahan Belanda wilayah kita terbagai atas dasar pembagaian sub kultur dengan dibentuknya daerah Karesidenan. Yang selanjutnya terbagi habis menjadi : Provinsi, Karesidenan, Kabupaten/Kota, Kawe-danaan, dan Kecamatan.

Globalisasi yang meyebabkan adanya global Paradox (Naisbit, 1987 : 55) jangan sampai menyemangati pemekaran wilayah atas atas dasar pendekatan kebudayaan sehingga menimbulkan benturan budaya yang berakibat pecahnya negara nasional (Huntington, 1996 : 100). Oleh karena itu kita perlu perhatian khusus pada wilayah yang dilalui Alur Laut Kepulauan Riau, Resiau Kepulauan, Kalimantan Barat, Bangka-Belitung, Banten, Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Pulau Lombok serta Maluku, Maluku Utara yang beberapa saat lalu hingga kini tetap ber-gejolak, baik yang berupa konflik fisik maupun konflik non fisik (kei-nginan memisahkan diri dengan membentuk provinsi baru).

#### **D. Pembagian Urusan Pemerintahan pada Daerah Otonom**

- a. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan atas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Terdapat enam urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada pemerintahan daerah, yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.
- c. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:
  - perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
  - penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
  - penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - penanganan bidang kesehatan;

- penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
  - penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
  - pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
  - fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
  - pengendalian lingkungan hidup;
  - pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
  - pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
  - pelayanan administrasi umum pemerintahan;
  - pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
  - penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
  - urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- d. Urusan pemerintah provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
- e. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
- perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
  - penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
  - penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - penanganan bidang kesehatan;
  - penyelenggaraan pendidikan;
  - penanggulangan masalah sosial;
  - pelayanan bidang ketenagakerjaan;
  - fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - pengendalian lingkungan hidup;
  - pelayanan pertanahan;

- pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
  - pelayanan administrasi umum pemerintahan;
  - pelayanan administrasi penanaman modal;
  - penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan
  - urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- f. Urusan pemerintah kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

## **E. Hak dan Kewajiban Daerah Otonom**

### **Hak Daerah Otonom:**

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola kekayaan daerah;
- d. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- e. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- f. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah;
- g. mendapatkan hal lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

### **Kewajiban Daerah Otonom:**

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan system jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;

- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam perundang-undangan.

## **F. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah dan DPRD**

### **Tugas dan Wewenang Kepala Daerah:**

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hokum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **Tugas dan Wewenang DPRD:**

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;

- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. memilih kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

## **G. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia**

Ditinjau dari aspek sejarah, ada yang berpendapat bahwa masyarakat lokal Indonesia belum terbiasa dengan pemerintahan yang otonom. Pendapat tersebut tidak sepenuhnya keliru, tetapi juga tidak sepenuhnya benar. Sebelum penjajah Belanda datang (1596), wilayah RI yang luas ini merupakan kumpulan kerajaan-kerajaan mandiri, yang berbasis suku.

Kekuasaan Belanda di Indonesia juga tidak secara penuh di seluruh Nusantara, dalam arti menempatkan kantor pemerintahan diseluruh Nusantara. Belanda hanya mengatur pemerintahan yang modern di Pulau Jawa, dan Madura, serta Sumatera. Itupun masih sederhana. Dengan demikian pada masa lalu Nusantara sebenarnya berada dalam sistem pemerintahan yang otonom. Otonom dalam artian sebagai bangsa sendiri, bangsa Aceh, Papua, Bugis, Maluku, Ternate, Tidore, dan sebagainya. Mereka otonom karena mereka adalah kerajaan yang berdaulat.

Sejarah otonomi daerah di Indonesia, penuh dengan liku-liku yang menegangkan. UU No. 1 tahun 1945, merupakan UU pertama yang mengatur tentang pembentukan

Komite Nasional Daerah, sebagai pelaksana pemerintahan daerah itupun hanya terbatas di Pulau Jawa dan Madura.

UU No. 1 tahun 1945 ini kemudian diganti dengan UU No. 22 tahun 1948. UU ini memuat otonomi yang luas kepada daerah. Dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah, berarti sampai saat ini telah ada tujuh UU yang mengatur pemerintahan daerah. Ketujuh UU tersebut adalah:

1. UU No.1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional daerah.
2. UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan daerah
3. UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
4. UU No. 18 Tahun 1966 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah.
5. UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di daerah.
6. UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
7. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU Tentang Pemerintahan Daerah yang masa berlakunya paling lama adalah UU No. 5 Tahun 1974. Masa berlakunya berkisar 25 tahun. Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana yang telah disinggung di atas, memang merupakan masalah yang sensitif di Indonesia. Hampir setiap pemberontakan bersenjata di daerah selalu mempersoalkan besarnya hegemoni pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Daerah-daerah kaya seperti Aceh, Papua, dan Riau serta Kalimantan Timur merasakan ketidakadilan yang sangat nyata. Sebab hasil daerah-daerah tersebut sangat banyak yang disedot untuk pemerintah pusat, tetapi sangat sedikit yang dikembalikan untuk pemerintah daerah setempat.

Empat UU pemerintahan daerah, yang berlaku sebelum UU No. 5 Tahun 1974 semuanya menganut otonomi yang luas. Tetapi UU tersebut justru dianggap sebagai biang kekacauan yang selalu terjadi antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan kata lain, UU tersebut akan menimbulkan disintegrasi bangsa.

Alasan tersebut menjadi landasan pemerintah orde baru dalam menyusun UU No. 5 Tahun 1974, Tentang Pemerintahan Daerah. UU ini menganut semangat sentralisasi yang kental. Apabila di Jakarta Presiden memegang hegemoni terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan negara, maka di daerah UU No. 5 Tahun 1974, pasal 80 menegaskan

bahwa kepala daerah adalah penguasa tunggal di daerah. Dengan demikian pemilihan kepala daerah lebih banyak hasil penentuan pusat daripada usulan dari pihak DPRD.

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang sekarang telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dibuat dengan harapan dapat meredam gejolak yang ada di daerah-daerah. UU ini memberikan kewenangan sangat besar bagi daerah-daerah otonom untuk mengurus dan mengelola sendiri daerahnya tidak dipandang cukup oleh daerah-daerah kaya utamanya Aceh dan Papua. Untuk meredam ketidakpuasan tersebut, pemerintah pusat menawarkan opsi otonomi khusus bagi Aceh dan Papua. Opsi otonomi khusus tersebut pada awalnya ditolak oleh pemerintah pusat tetapi karena melihat semangat separatis dari daerah-daerah yang kian besar, maka pemerintah pusat dengan terpaksa meluluskan permintaan tersebut. UU Nangroe Aceh Darussalam, dan UU Otonomi Khusus bagi Papua memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Aceh dan Papua, sehingga timbul ungkapan apapun yang diinginkan oleh Aceh dan Papua akan dikabulkan oleh pemerintah pusat, asalkan jangan minta merdeka. Buktinya Papua yang minta hasil tambang 80% untuk daerah dan 20% sisanya untuk pemerintah pusat tidak ditolak lagi oleh DPR RI, karena DPR melihat kuatnya tuntutan pemisahan diri dari kedua daerah tersebut.

Semoga kasus kedua daerah itu menjadi pelajaran, sebab apabila pemerintah Sukarno, mau memberi keistimewaan hanya dalam hal adat, pendidikan dan agama pada Aceh di masa lalu, maka kita tidak akan menemui badai dengan mengorbankan nyawa rakyat Aceh. Demikian juga Papua, kalau saja pemerintah Suharto mau memperhatikan pembangunan Papua, maka OPM (Organisasi Papua Merdeka) mungkin tidak akan ada, dan tuntutan untuk memisahkan diri mungkin tidak sedahsyat sekarang ini.

## **H. Beberapa Dampak Dilaksanakannya Otonomi Daerah**

### **a. Konflik Antar Daerah Otonom**

Keberadaan UU No.22 1999 yang sekarang diganti UU No. 32 Tahun 2004, diharapkan untuk obat duka bagi masyarakat di daerah-daerah surplus, justru melahirkan ketimpangan baru bagi daerah-daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang rendah. Ketimpangan tersebut sangat terasa bagi masyarakat di daerah-daerah yang

berbatasan, misalnya Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah. Kalimantan Timur yang surplus dapat memberikan subsidi yang besar bagi desa-desa di wilayahnya. Tetapi tetangga mereka Kalimantan Tengah misalnya, justru kesulitan dana untuk memenuhi anggaran rutin mereka.

Ketimpangan antar daerah otonom tersebut tidak mustahil akan menimbulkan konflik antara masyarakat, dan antara daerah. Beberapa persoalan yang menimbulkan konflik antara lain adalah masalah pengaplingan wilayah laut oleh nelayan di masing-masing daerah, sedangkan masalah antara pemerintah daerah misalnya penanganan banjir DKI Jakarta, yang menurut Pemerintah DKI juga dikirim dari Bogor Jawa Barat. Pemda DKI mengharapkan koordinasi dengan Pemda Jawa Barat untuk menangani masalah banjir yang ada di DKI, tetapi masalah itu bukanlah masalah yang serius bagi Jabar. Pemda Jabar tidak akan mau untuk mengalokasikan dana pembangunan di daerahnya untuk menaggulangi banjir di DKI.

#### **b. Pemekaran Wilayah pada Era Otonomi Daerah**

Kendali pusat terhadap daerah sepanjang Orde Baru sudah lama diisyaratkan tokoh-tokoh gerakan prodemokrasi sebagai api dalam sekam. Pada saatnya otonomi daerah akan meledak dengan semangat anti pusat yang dahsyat. Hal tersebut cukup beralasan. Hasil bumi seluruh daerah banyak dinikmati oleh pemerintah pusat. Tidak ada keseimbangan antara kekayaan yang dinikmati oleh pemerintah pusat dan daerah. Belum jelas benar apakah semangat otonomi daerah yang marak pada era reformasi dilandasi semangat untuk membangun daerah dan mensejahterakan rakyatnya atau sekadar untuk kepentingan pribadi para pencetus dan penguasa daerah.

Begitu Orde Baru tumbang, semangat otonom marak. Pemekaran wilayahpun merebak dari Sabang sampai Merauke. Peta dan jumlah kabupaten atau kota menjadi sangat dinamis. Perubahannya dalam hitungan bulan. Sejak tahun 1976 sampai 1998 peta Indonesia tak berubah dari 27 provinsi. Perubahan kecil terjadi di tingkat kabupaten/kota dari 300 menjadi 314. Dalam era reformasi ini komposisi jumlah provinsi dan kabupaten mengalami perubahan yang cepat.

Indonesia saat ini memiliki 33 provinsi, yakni:

1. Nangroe Aceh Darussalam
2. Sumatera Utara

3. Sumatera Barat
4. Bengkulu
5. Riau
6. Kepulauan Riau
7. Jambi
8. Sumatera Selatan
9. Lampung
10. Kepulauan Bangka Belitung
11. DKI Jakarta
12. Jawa Barat
13. Banten
14. Jawa Tengah
15. DI Yogyakarta
16. Jawa Timur
17. Kalimantan Barat
18. Kalimantan Tengah
19. Kalimantan Selatan
20. Kalimantan Timur
21. Bali
22. Nusa Tenggara Barat
23. Nusa Tenggara Timur
24. Sulawesi Barat
25. Sulawesi Utara
26. Sulawesi Tengah
27. Sulawesi Selatan
28. Sulawesi Tenggara
29. Gorontalo
30. Maluku
31. Maluku Utara
32. Papua
33. Papua Barat

Pemekaran wilayah dimungkinkan oleh UU No. 22 tahun 1999 maupun UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kurun tahun 1999 hingga april 2002 terdapat 57 kabupaten dan 25 kota baru sebagai hasil pembentukan yang terjadi di 58 kabupaten induk dari 20 provinsi. Pembentukan daerah baru paling banyak terjadi dalam tahun 1999. Ini diperlihatkan dengan disyahrkannya 19 undang-undang yang mengatur pembentukan 34 kabupaten dan sembilan kota.

Motif di balik pemekaran daerah ini bermacam-macam. Selain untuk menyejahterakan rakyat, beberapa daerah dimekarkan karena tuntutan sejarah. Pemekaran wilayah di Bangka dan Belitung, Maluku, Nusa Tenggara Barat, serta Sulawesi Tenggara dan Kepulauan Riau menuntut pemekaran karena merasa pembangunan di daerahnya terhambat oleh keadaan geografis, demografis, sosiologis, cultural, ekonomi, dan politik pada masa sebelumnya.

Menteri Negara Otonomi Daerah Ryaas Rasyid dalam Kompas 17 Februari 2000 mengkui maraknya tuntutan beberapa daerah menjadi kabupaten, kota, dan provinsi baru tak lepas dari ketidakadilan di masa lampau. Gagasan pemekaran wilayah marak justru di saat Indonesia masih dibelenggu krisis ekonomi. Gejala ini sebetulnya tidak masuk akal sebab pemekaran berarti penambahan biaya administrasi.

**BAB V**  
**PEMERINTAHAN DAERAH**  
**BERDASAR UU NOMOR 22 TAHUN 1999**

**A. Undang-undang No. 22/1999**

Agaknya berangkat dari pengalaman dan undang-undang sebelumnya, dimana posisi DPRD sangat tertekan, DPRD tidak berdaya, atau DPRD hanya sebagai pelengkap (*complement*) saja, Undang-undang No. 22/1999 bertekad untuk mengangkat derajat DPRD pada posisi yang lebih tinggi. Keinginan atau tekad tersebut memang sudah semestinya, oleh karena jika memperhatikan lahirnya konsep pemisahan kekuasaan, bahwa dilakukannya pemisahan kekuasaan antar lembaga-lembaga kekuasaan dimaksudkan agar masing-masing lembaga dapat lebih konsentrasi dan memiliki posisi yang kuat atas fungsinya pula. Demikian juga menurut UUD 1945, khususnya dalam hubungan kekuasaan antara DPR dan Presiden, bahwa selain adanya bentuk percampuran kewenangan dalam fungsi legislasi namun diharapkan pula agar keduanya dapat berkonsentrasi dalam fungsi masing-masing. DPR berkonsentrasi dalam fungsi anggaran dan pengawasan sedangkan Presiden berkonsentrasi dalam fungsi pemerintahan (*executive*).

Akan tetapi, keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD jangan sampai melangkahi prinsip-prinsip distribusi kekuasaan menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Untuk hal itu, seharusnya Undang-undang No. 22/1999 tidak menciptakan adanya bentuk kekuasaan masing-masing lembaga – baik DPRD

maupun Kepala Daerah yang tidak menganut atau bertentangan dengan kedua prinsip distribusi kekuasaan menurut UUD 1945.

Dalam hubungan distribusi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, undang-undang ini secara limitatif menempatkan DPRD sebagai lembaga (badan) legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai lembaga (badan) eksekutif daerah. Namun, meskipun DPRD merupakan lembaga yang menduduki legislatif daerah, tetapi dalam pelaksanaannya fungsi legislasi tersebut dijalankan bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Selain itu, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, serta keduanya sama-sama memiliki hak inisiatif.

Mengenai fungsi legislasi dan siapa pemegang kekuasaan ini, ditemukan adanya perbedaan antara UUD 1945 sebelum dengan sesudah amandemen. Perbedaan-perbedaan tersebut meliputi:

Menurut Pasal 5 ayat (1) sebelum amandemen, Presiden memegang kekuasaan legislatif dengan persetujuan DPR, sedangkan menurut Pasal 20 ayat (1) sesudah amandemen, DPR memegang kekuasaan tersebut.

Menurut Pasal 21 ayat (2) sebelum amandemen, apabila RUU yang telah disetujui tetapi tidak disahkan Presiden maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu., sedangkan menurut Pasal 20 ayat (5) sesudah amandemen, apabila RUU yang telah disetujui tetapi tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak RUU tersebut disetujui maka RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, menunjukkan bahwa pemegang utama (primer) kekuasaan untuk membentuk undang-undang berada di tangan Presiden, sedangkan sesudah amandemen, DPR merupakan lembaga yang bertindak sebagai pemegang utama (primer) kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Begitu juga mengenai ketentuan Pasal 21 ayat (2), dimana Presiden memiliki kekuasaan yang begitu kuat dalam hal pembentukan undang-undang, sehingga ia memiliki hak untuk tidak mengesahkan undang-undang atau sedikit mirip hak veto. Sesudah amandemen, hak veto tersebut telah ditiadakan bagi Presiden. Jadi, UUD 1945 sebelum amandemen menempatkan Presiden sebagai lembaga memiliki wewenang

primer dalam membentuk undang-undang, tetapi sesudah amandemen wewenang primer itu beralih ke tangan DPR.

Kemudian Undang-undang No. 22/1999 juga menentukan bahwa Kepala Daerah berwenang menetapkan Perda yang telah disetujui DPRD. Ketentuan ini tidak menampilkan perbedaan mencolok jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum amandemen, kecuali dalam hal penggunaan istilah, yakni antara istilah *mengesahkan* dan istilah *menetapkan* yang ada kemiripannya dengan *pengesahan* dan ketetapan dalam lapangan administrasi negara. Tetapi mengenai siapa yang memegang kekuasaan legislatif dan kapan limit waktu suatu rancangan peraturan daerah harus ditetapkan, ditemukan perbedaan antara Undang-undang No. 22/1999 dengan UUD 1945 sebelum amandemen dan sesudah amandemen. DPRD memegang kekuasaan legislatif, sementara menurut UUD 1945 sebelum amandemen bahwa Presiden-lah yang memegang kekuasaan legislatif. Begitu juga mengenai kapan limit waktu suatu Raperda harus ditetapkan. Kepala Daerah berwenang menetapkan Perda menurut Undang-undang No. 22/1999. Ketentuan ini dapat diinterpretasikan bahwa Kepala Daerah menetapkan Perda kapan saja atau bahkan tidak menetapkannya-seperti halnya hak veto dimiliki Presiden menurut Pasal 21 ayat (2)-sedangkan menurut UUD 1945 sesudah amandemen hak veto yang dimiliki oleh Presiden telah ditiadakan. Jadi, telah terdapat adanya ketentuan mengenai fungsi legislasi yang bergeser dari UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen.

Ada pun dalam hubungan fungsi anggaran dan pengawasan, Undang-undang No. 22 /1999 dipandang telah memberikan porsi besar kepada DPRD untuk menjalankan kedua fungsi ini. Pasal 18 (1) dan Pasal 19 (1) sebagai landasan bagi DPRD untuk menjalankan fungsi anggaran, sementara pelaksanaan fungsi pengawasan dimiliki oleh DPRD bahkan lebih limitatif dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR menurut UUD 1945. Menurut Pasal 18 ayat (1) butir f, DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengawasi terhadap: a. Pelaksanaan peraturan ddaerah dan peraturan perundang-undangan lain, b. Pelaksanaan keputusan gubernur, Bupati dan Walikota, c. Pelaksanaan APBD, d. Kebijakan Pemerintah Daerah, dan e. Pelaksanaan kerja sama internasional di daerah. Bentuk pengawasan tersebut sebenarnya juga menjadi wewenang dan tugas DPR

pada tingkat negara, namun UUD 1945 tidak menyebutkannya secara limitatif sebagaimana halnya Undang-undang No. 22/1999.

Ketiga fungsi DPRD tersebut kemudian diikuti pula dengan pemberian sejumlah besar hak. Hak-hak tersebut meliputi: hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak meminta keterangan, hak mengadakan penyelidikan, hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak inisiatif, hak mengajukan pertanyaan, hak menentukan Anggaran Belanja DPRD, hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD, hak protokoler, hak keuangan dan administrasi, serta hak imunitas.

Sedangkan Kepala Daerah, lebih berkonsentrasi sebagai lembaga yang menyelenggarakan fungsi eksekutif saja atau memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dengan kata lain, undang-undang ini berupaya menempatkan Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif sebagaimana maksud konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), meskipun tidak sepenuhnya, karena Kepala Daerah masih menjalankan fungsi legislasi bersama DPRD.

Jadi, meskipun pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran serta pengawasan oleh DPRD dan pelaksanaan fungsi legislasi eksekutif oleh Kepala Daerah di atas dapat dipandang sebagai kristalisasi dari adanya mekanisme *checks and balances* antara keduanya, namun hal itu tidak menutupi bahwa telah terjadi pergeseran dalam distribusi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi. Dikatakan bergeser dari ketentuan UUD 1945 sebelum amandemen, karena menurut Undang-undang No. 22/1999 DPRD sebagai lembaga yang memiliki kewenangan primer dalam menjalankan fungsi legislasi dan Kepala Daerah ditentukan mempunyai hak inisiatif, sementara UUD 1945 menentukan bahwa Presiden-lah yang memiliki kewenangan primer dalam menjalankan fungsi legislasi dan DPR ditentukan mempunyai hak inisiatif. Sedangkan dikatakan bergeser dari ketentuan UUD 1945 sesudah amandemen, karena Undang-undang No. 22/1999 dipandang tidak memberikan limit waktu kepada Kepala Daerah kapan ia harus menetapkan Raperda yang telah disetujui menjadi Perda- sehingga dikuatirkan nantinya dapat memberikan peluang sejenis hak veto kepada Kepala Daerah- sementara UUD 1945 telah memberikan limit

waktu yang jelas kepada Presiden kapan ia harus menetapkan RUU yang telah disetujui menjadi undang-undang.

Lebih mencolok dari pelaksanaan prinsip *check and balances* di atas, distribusi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut Undang-undang No. 22/1999 telah bergeser dari ketentuan UUD 1945- sebelum maupun sesudah amandemen- karena adanya pelaksanaan prinsip wewenang subordinatif yang dimiliki oleh DPRD terhadap Kepala Daerah. Indikasi-indikasi adanya pelaksanaan prinsip wewenang yang subordinatif tersebut, paling tidak meliputi empat hal.

*Pertama*, dalam hal pemilihan Kepala Daerah. DPRD berwenang memilih Kepala Daerah, sedangkan UUD 1945 tidak menentukan kalau DPR berwenang memilih Presiden, sebelum maupun sesudah amandemen. Termasuk juga dalam hal ini, wewenang usulan pengangkatan.

*Kedua*, dalam hal mekanisme pemilihan Kepala Daerah. DPRD merupakan pihak yang menjalankan semua mekanisme atau tata cara pemilihan Kepala Daerah. Tugas yang sama mengenai semua mekanisme atau tata cara pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR menurut UUD 1945 sebelum amandemen, dan oleh Komisi Pemilihan Umum sesudah amandemen.

*Ketiga*, dalam hal pertanggungjawaban Kepala Daerah. Sebelum amandemen UUD 1945, pertanggungjawaban yang disampaikan Presiden hanya diberikan kepada MPR, dan tidak ada lagi bentuk pertanggungjawaban yang disampaikan Presiden kepada MPR sesudah amandemen, kecuali bentuk pertanggungjawaban mengenai pelanggaran hukum atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Itupun telah terbukti berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi. Tetapi Undang-undang no. 22/1999 menentukan adanya bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, baik pertanggungjawaban akhir masa jabatan, pertanggungjawaban setiap akhir tahun anggaran, maupun pertanggungjawaban yang diminta oleh DPRD dalam sewaktu-waktu.

*Keempat*, dalam hal pemberhentian Kepala Daerah. Pemberhentian Kepala Daerah menurut Undang-undang No. 22/1999 terdapat dalam tiga bentuk, yaitu diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD, diberhentikan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden, dan diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui persetujuan DPRD.

Pada bentuk pemberhentian yang terakhir, kiranya tidak terlalu memunculkan polemik karena apabila seorang Kepala Daerah terbukti telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati berdasarkan KUHP atau telah melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum, Presiden memiliki alasan yang kuat untuk memberhentikannya tanpa persetujuan DPRD. Paling tidak ada dua alasan yang kuat untuk itu, yaitu di satu sisi pemberhentian yang dilakukan adalah murni berdasarkan ketentuan hukum dan keputusan Presiden diberikan untuk menguatkan keputusan pengadilan sebelumnya dalam rangka *law enforcement*, dan di sisi lain bahwa pemberhentian dilakukan sebagai tindakan yang secepatnya harus diambil oleh Presiden dalam rangka mempertahankan keutuhan NKRI. Ketika terjadi tindakan-tindakan yang dapat memecah belah bangsa, menjadi kewajiban Presiden untuk bertindak cepat, sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban (*defence, security and protectional function*).

Namun, dalam hal Kepala Daerah yang diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD dan yang diberhentikan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden jelas-jelas menampilkan wujud wewenang yang subordinatif, yang yang tidak ditemukan dalam rumusan UUD 1945. Untuk kesekian kalinya dalam tulisan ini dikatakan bahwa menurut UUD 1945 sebelum amandemen, DPR tidak dapat memberhentikan Presiden. Apabila Presiden dapat diberhentikan oleh MPR, hal itu bukan berarti DPR dapat memberhentikan Presiden karena anggota MPR bukan hanya terdiri dari anggota DPR. Apalagi setelah amandemen, di mana Presiden hanya dapat diberhentikan apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, setelah adanya keputusan Mahkamah Konstitusi dan setelah adanya keputusan MPR mengenai pemberhentian Presiden berdasarkan sidang paripurna MPR.

Keempat hal tersebut dipandang memadai sebagai indikasi bahwa adanya bentuk wewenang subordinatif DPRD terhadap Kepala Daerah menurut Undang-undang No. 22/1999. Adanya bentuk wewenang subordinatif tersebut, yang tidak ditentukan dalam UUD 1945 baik sesudah maupun sebelum amandemen, ditambah pula adanya ketentuan mengenai pelaksanaan fungsi legislasi yang juga tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945 baik sesudah maupun sebelum amandemen, maka jelaslah bahwa distribusi

kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam Undang-undang No. 22/1999 tidak sesuai lagi atau telah bergeser dari prinsip-prinsip UUD 1945.

## **B. Sentralisasi Orde Baru**

Untuk bisa memahami perubahan yang sedang berjalan, selain mengupas konteks (ruang sosial), diperlukan pula mengkritisi proses yang sebelumnya berlangsung. Pemahaman ini dibutuhkan untuk dapat memperbandingkan, dan kemudian dapat memberikan penilaian, sekaligus melihat segi-segi yang masih beraroma lama serta usulan pembaruan (II) - agar dapat memberikan rekomendasi pembaruan yang menyeluruh (III) [lihat skema]. Pada bagian terdahulu telah dibahas implikasi gaya otoritarisme orde baru, yang dengan sendirinya menimbulkan pertanyaan dalam struktur yang bagaimana berbagai implikasi tersebut dapat berkembang. Bagian ini, pada dasarnya ingin menjawab pertanyaan tersebut, yakni mengulas mengenai watak sentralisme yang anti ,demokrasi dari kebijakan lama:UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979. Pembahasan tertuju pada segi-segi umum dari kebijakan tersebut.

### **1. Konsep Dasar Otonomi**

Gagasan otonomi yang dikembangkan dalam kebijakan lama, berangkat dari suatu pemahaman yang konvensional dan konservatif atas makna negara kesatuan. Dalam hal ini, kesatuan bukan satu dalam perbedaan, atau dalam konsep awal: *bhinneka tunggal ika*, melainkan keseragaman. Perbedaan tidak dilihat sebagai kekayaan, melainkan (dipandang) sebagai keburukan yang harus dibasmi. Pandangan ini tentu saja sangat sejalan dengan praktek politik orde baru yang pada dasarnya menjalankan garis totaliterisme untuk kepentingan akumulasi modal.

Dalam kebijakan tersebut (UU No. 5/1974) disebutkan,....sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan. Otonomi dengan demikian, bukan konsep yang didasarkan kepada kesadaran adanya perbedaan yang perlu dikembangkan sebagai modal pembangunan, melainkan konsep yang ditumbuhkan demi pencapaian sukses atau efisiensi proses pembangunan. Hal ini jelas terbaca dari pengertian mengenai otonomi,....Hak, wewenang

dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundangan yang berlaku [ps.1 c.].

Kata kewajiban yang termuat, menjadi klausul khusus yang mengikat, dan dengan sendirinya daerah tidak berarti memperoleh kebebasan, maka sebaliknya, yakni diproyeksikan mengurangi beban pusat, yang sekaligus menjalankan apa yang dibutuhkan oleh pusat:....dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dalam membina kestabilan politik serta kestuan 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. [menimbang e]. Dekonsentrasi dekonseptualisasi sebagai,....Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabat di daerah.

Dengan konsep otonomi yang demikian, pemerintah daerah pada dasarnya bukan sebuah institusi otonom yang bisa menjadi saluran bagi aspirasi rakyat, melainkan wakil pemerintah pusat di daerah. Penggabungan konsep desentralisasi bersama-sama dengan konsep dekonsentrasi yang lebih menonjol, menjadikan otonomi yang dikembangkan, pada dasarnya adalah manipulasi demokrasi, atau sentralisme yang berbungkus demokrasi. Yang hendak dikembangkan sesungguhnya bukan demokrasi, melainkan kontrol, yakni untuk lebih memaksimalkan kinerja birokrasi bagi kepentingan pembangunan [pertumbuhanekonomi]. Dalam konsep ini, suara daerah bukan saja tidak didengar, tetapi sangat mudah ditundukkan oleh kepentingan pusat atau kepentingan nasional.

Pada bagian penjelasan secara tegas disebutkan bahwa maksud dan tujuan otonomi kepada daerah sudah ditegaskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yang berorientasi pembangunan.. Yang dimaksud dengan pembangunan disini adalah pembangunan dalam arti yang luas, yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan. Jadi hakekatnya otonomi lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab. Otonomi yang nyata dan bertanggungjawab berarti: nyata pemberian

otonomi kepada daerah haruslah didasarkan kepada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan yang benar-benar dapat menjamin Daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri; bertanggungjawab pemberian otonomi benar-benar sejalandengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebut di di seluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang telah diberikan, serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Dalam hal ini asas dekonsentrasi bukan sekedar komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## **2. Kewenangan Daerah.**

Disebutkan bahwa daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku [ps.7]. Lebih lanjut dikatakan: "... penambahan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah...". Posisis daerah yang secara nyata merupakan subordinat pemerintah pusat, menjadikan kewenangan yang dimiliki sangat terbatas. Atas dekonsentrasi yang dijalankan seiring dengan asas desentralisasi, bukan saja membuat kekaburan (ketidakjelasan dan tumpang-tindih) segi-segi yang dapat dijalankan secara mandiri, tetapi juga cenderung menegasi peluang menguatnya deswentralisasi.

Pemerintah Daerah dan Daerah, cenderung dibatasi oleh konsep kepentingan nasional dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi, serta beban-beban yang diberikan pusat, sebagai akibatnya prakarsa daerah sulit untuk tumbuh dan berkembang secara wajar. Pada sisi yang lain, tanpa suatu penyebutan kewenangan yang jelas, dan masih menggantungnya apa yang bisa dilakukan daerah dalam kerangka kepentingan daerah, membuat daerah benar-benar dalam posisi tergantung kepada pusat, sebab secara prinsip undang-undang yang ada, tidak bersifat operasional.

## **3. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah**

Dalam kebijakan pemerintahan daerah [UUNo. 5/1974], dinyatakan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah. Hal ini bermakna bahwa dewan perwakilan rakyat menjadi bagian dari pemerintah daerah. Dengan posisi yang demikian, maka sangat sulit bagi rakyat untuk mengedepankan aspirasi dan juga sulit bagi aspirasi rakyat dapat diperjuangkan, perwujudan aspirasi rakyat pada gilirannya sangat tergantung pada *political will* dan bukan akibat proses demokrasi.

Struktur ini sangat memperlihatkan watak hirarkis dan sentralisme yang mengabaikan aspirasi dari bawah. Mereka yang di bawah hanya mempunyai jatah untuk menjalankan tugas, dan tidak punya daya tawar yang tinggi.

Dari beberapa segi mengenai kebijakan pemerintahan daerah, yang tertuang dalam kebijakan Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah terdapat beberapa kesimpulan penting:

*Pertama*, bahwa kekuasaan pusat mengupayakan suatu skema kerja dan organisasi, serta orientasi, yang sedemikian rupa sehingga otonomi daerah bukan berwujud sebagai penguatan daerah, melainkan menempatkan daerah sebagai instrumen efektif untuk keperluan realisasi tujuan yang telah ditetapkan pusat. Dengan demikian, pusat menganggap bahwa apa yang sudah diutuskan pusat merupakan hal yang lebih luhur (benar) dan dengan demikian tidak diberikan ruang untuk membantah atau memberikan penilaian.

*Kedua*, posisi dewan perwakilan rakyat daerah yang tersubordinasi, dan tidak mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah, membuat aspirasi rakyat tidak bisa tersalurkan secara efektif melalui perwakilan rakyat di daerah-daerah. Jika demokrasi diindikasikan oleh ruang rakyat yang lebih terbuka, maka sangat jelas tampak bahwa kebijakan yang ada telah dengan sengaja mengorbankan demokrasi demi keperluan kepentingan birokrasi, melalui restriksi [pembatasan] atas posisi dan peran institusi legislatif. Selain itu, pembatasan parlemen daerah, menjadikan institusi kontrol tidak bisa berjalan efektif. Segala sesuatu dibawah kendali pusat.

*Ketiga*, alasan efisiensi dan kebutuhan-kebutuhan untuk mewujudkan apa yang sering disebut sebagai mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan RI, membuat pemerintah pusat sangat terlihat menyimpan keengganan untuk menyerahkan wewenang yang lebih

besar kepada daerah otonom. Yang tampak malah suatu negasi desentralisasi dengan mengedepankan dekonsentrasi. Otonomi sebagai konsep yang memaksudkan berlangsungnya proses penguatan daerah, untuk lebih berdaya dalam menampung dan mengaktualisasi aspirasi rakyat setempat, dalam praktek telah dipalsukan dan dijegal dengan skema sentralisme yang mendukung pertumbuhan ekonomi.

### C. Wajah Baru Otonomi: Pembaruan dan Ancaman

Berikut akan dibahas kebijakan baru baik yang termuat dalam UU No. 22/1999 maupun UU No. 25/1999. Pembahasan akan melewati tiga tahap: Pertama berupa gambaran umum untuk melihat kecenderungan-kecenderungan perubahan yang ditawarkan oleh kebijakan baru, melalui perbandingan konsep-konsep dasar. Kedua, berupa ulasan mengenai segi-segi dasar dari kebijakan baru, yang dalam hal ini untuk melihat substansi pembaruan yang diajukan. Dan ketiga, membahas mengenai segi-segi dasar yang masih menjadi ancaman dari kebijakan baru, termasuk mendaftar sejumlah peraturan yang harus dikeluarkan untuk operasionalisasi kebijakan ini.

#### 1. Pengertian-pengertian

Berikut adalah catatan mengenai istilah-istilah kunci yang digunakan dalam kebijakan otonomi daerah. Istilah yang diambil,. Hanyalah istilah yang ada pada kedua kebijakan (lihat bagan)

Perbandingan Beberapa Konsep Dalam UU No. 22/ 1999 dan UU No. 5/ 1974 dan UU No. 5/1979

Istilah	UUNo. 5 th. 1974 UU No. 5 th. 1979	UU No. 22 th 1999	Keterangan
Pemerintah Pusat	Perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari presiden beserta pembantu-pembantunya	Perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari presiden beserta para menteri	Pengertian pemerintahan pusat pada uu yang baru <i>lebih menyempit (dengan</i>

			<i>menyebut subyek</i> ), yakni presiden dan para menteri dibanding menyebutkan pembantu
		Menurut asas desentralisasi	daerah
Desentralisasi	Penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.	Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI	UU lama memfokuskan kepada <i>urusan</i> , UU baru pada <i>wewenang</i> . Urusan lebih spesifik, dan teknis (tidak memberi ruang pada aspirasi)
Dekonsentrasi	Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabat di daerah.	Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil [pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah.	UU lama menonjolkan watak sentralisme, dimana segala organ daerah merupakan kepanjangan pusat. UU baru, memperlihatkan bahwa gubernur mengemban

			tugas sebagai perangkat pemerintah pusat.
Tugas pembantuan	Tugas untuk turut serta dalam melakukan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.	Penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.	Pada UU lama tampak bahwa aparat di bawah merupakan alat dari aparat di bawahnya dalam rangka pemerintahan (pusat, NKRI). Sedangkan UU baru penugasan disertai pembiayaan, sehingga dapat menghindari pembebanan pada perangkat daerah. Namun demikian klausul pertanggungjawaban yang mengikuti garis pembiayaan, patut diduga dapat memberikan alasan kontrol

			pusat secara berlebihan.
Otonomi Daerah	Hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	Kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	Undang-undang lama memuat unsur kewajiban. UU baru, menekankan bahwa otonomi merupakan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan menekankan pada pentingnya aspirasi masyarakat. Namun UU baru tidak menyebut otonomi sebagai hak.
Daerah Otonom	Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah	Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan	<i>Idem</i>

	tangganya sendiri dalam ikatan NKRI, sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.	masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam NKRI	
Wilayah Administrasi	Lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah.	Wilayah kerja Gubernur selaku wakil pemerintah	UU baru menempatkan otonomi pada Dati II, bukan pada Dati I. Pada UU lama, tidak ada kejelasan mengenai subyek. Semua organ adalah alat pusat
Kelurahan	Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi langsung di bawah Camat.	Wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten	Pada UU lama, kelurahan merupakan organ di bawah kecamatan, demikian pembantunya.
Pemerintah Daerah	Kepala Daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah	Kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.	Pada kebijakan lama dapat ditapsirkan sangat luas. Pada UU lama tidak dipisahkan

			antara eksekutif dan legislatif- legislatif menjadi bagian dari eksekutif
Pemerintahan Daerah	[tidak ada] mempunyai	Penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD dan/ atau ndaerah kota dibawah kecamatan	DPRD menjadi bagian dari pemerintahan daerah, bukan bagian dari pemerintah pula dengan UU baru.
Desa	Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat.	Kesatuan wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur.	UU yang lama menunjuk bahwa desa merupakan organisasi pemerintah terendah langsung di bawah

Dari istilah kunci tersebut, dapat dikatakan bahwa telah terjadi pergeseran atau pembaruan. Karakter kebijakan lama yang sentralistik, dan menempatkan otonomi sebagai bagian dari strategi untuk memaksimalkan proses pembangunan menonjol – otonomi lebih merupakan kewajiban daripada hak. Sedangkan kebijakan baru, lebih menekankan bahwa... dalam undang-undang ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah Kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab penjelasan pasal 1.h (Bab I). Namun demikian kualitas kebijakan otonomi daerah tidak bisa hanya dilihat dari satu segi. Oleh sebab itu, perlu dilihat aktualisasi dalam batang tubuh kebijakan tersebut.

## 2. Substansi Pembaruan: Otonomi di Bawah Reformasi.

UU No. 5/1974 menekankan fungsinya sebagai bagian dari kewajiban yang diemban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab. Sebaliknya UU baru, menekankan bahwa otonomi yang dikembangkan dimaksudkan dan dijalankan dengan prinsip demokrasi dan untuk menumbuhkan peran serta masyarakat. Jika dilihat dari konteks politik, maka kehadiran UU No. 5/1974, ada pada kondisi politik yang represif, dimana kekuasaan orde baru sedang dalam proses penguatan. Sedangkan UU No. 22/1999, lahir dalam situasi reformasi, paska tumbangya kekuasaan orde baru. Nampak bahwa kebijakan otonomi merupakan bagian dari pemenuhan tuntutan rakyat bukan kebijakan yang merepresentasikan praktek konsolidasi kekuasaan. Sebagai bahan perbandingan mengenai pelaksanaan asas-asas hubungan pemerintah pusat dan daerah (lihat bagan)

### Pelaksanaan asas-asas Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Asas	Sifat Pemberian Kewenangan	Perbedaan Kewenangan pada Pemerintah		
		Pusat	Wilayah	Daerah
Desentra- lisasi	Penyerahan	Pengawasan Pengendalian Pertanggungja waban umum	Koordinasi pengawasan	Kebijakan Perencanaan Pelaksanaan Pembiayaan (kecuali gaji pegawai)
Dekonsen- trasi	Pelimpahan	Kebijaksanaan Perencanaan	Koordinasi	Menunjang Melengkapi Pembiayaan Pengawasan
Pemban- tuan	Pengikutserta- an	Kebijaksanaan Perencanaan Pelaksanaan	Koordinasi	Membantu pelaksanaan

		Pembiayaan Pengawasan.		
--	--	---------------------------	--	--

Otonomi diberi makna sebagai: kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dikatakan pula bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah; bagian (c) menekankan, bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan peran serta masyarakat dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari sini nampak adanya suatu keinginan untuk mengembangkan suatu pemerintahan transisi, yang lebih mengakomodasi dinamika daerah, yang didasarkan pada prinsip demokrasi.

Otonomi yang dikembangkan secara tegas menekankan pemisahan antara asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Mengingat otonomi bertumpu di tingkat II dan bukan di propinsi. Maka dalam hal ini propinsi masih merupakan wakil pemerintah pusat di daerah. Sedangkan daerah otonom akan berdiri sendiri –tidak hirarkis.

Secara keseluruhan, prinsip-prinsip otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam kebijakan adalah:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab;

- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan Daerah, serta antar daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melapor pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.
- i. Point tersebut, menunjukkan adanya kecenderungan pergeseran dari paradigma lama, yang menyatukan asas dekonsentrasi dengan asas desentralisasi, sehingga menghilangkan makna otonomi. Pada sisi yang lain, demokrasi hendak dijadikan dasar utama, dan tidak semata-mata mengembangkan misi efisiensi dan kontrol birokrasi negara. Hal ini tentu saja memberikan peluang bagidaerah untuk tumbuh dengan potensi dan kehendak rakyat.

### 3. Kewenangan Daerah.

Dalam suatu bab khusus, kewenangan daerah diatur, yakni: Pasal 7: (1) Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, monetr dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain; (2) kewenangan bidang lain, sebagaimana disebut pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Ditegaskan pula pengaturan lebih lanjut mengenai berbagai ketentuan kewenangan ini akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Beberapa kecenderungan yang berlangsung belakangan ini, seperti penghapusan departemen penerangan dan departemen sosial, serta berkembangnya isu pembubaran BPN (Badan Pertanahan Nasional), menunjukkan adanya kecenderungan pemerintah baru untuk mengurangi kewenangan pemerintah pusat dan akan menyerahkannya kepada pemerintah daerah. Penyebutan secara lebih jelas apa yang dikerjakan oleh pusat, memberi kesan bahwa kebijakan ini hendak menegaskan bahwa apa yang bisa dilakukan pemerintah pusat sudah semakin terbatas, sebaliknya apa yang mungkin dilakukan pemerintah daerah masih terbuka, dan tentu pada bidang dan wilayah yang tidak menjadi kewenangan pemerintah pusat (lihat rincian dalam bagan).

Masalah Kewenangan Pusat dan Daerah:

Tingkat	Bentuk Kewenangan	Pasal	Keterangan
Pusat	1. Politik luar negeri 2. Pertahanan keamanan 3. Peradilan 4. Moneter dan fiskal 5. Agama 6. Perencanaan nasional secara makro 7. Dana perimbangan	7 ayat 1 dan 2	Dinyatakan bahwa kewenangan daerah adalah seluruh bidang pemerintahan kecuali 13 item tersebut. Jadi dalam hal ini

	<p>keuangan</p> <p>8. Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian</p> <p>9. pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia</p> <p>10. Pendayagunaan sumberdaya alam</p> <p>11. Teknologi tinggi yang strategis</p> <p>12. Konservasi</p> <p>13. Standarisasi nasional</p>		<p>kewenangan daerah adalah kewenangan sisa. Banyak pihak yang keliru dalam melihat kewenangan pusat yang dilihat hanya 5 butir.</p>
<p>Daerah (tidak jelas Propinsi atau Kabupaten/Kota)</p>	<p>* Mengelola sumberdaya nasional yang ada di wilayah</p> <p>* Kewenangan di wilayah laut meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, pengelolaan kekayaan sebatas wilayah</li> <li>2. Pengaturan kepentingan administratif; Pengaturan tata ruang;</li> <li>3. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah</li> </ol>		<p>Penting untuk dicermati bahwa masalah eksploitasi sumberdaya alam merupakan wilayah yang rawan konflik. Dengan menyatakan bahwa masalah eksploitasi masih akan diatur oleh peraturan pemerintah, tentu masih menyimpan masalah yang perlu mendapat</p>



	<p>propinsi.</p> <p>* Kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota;</p> <p>Sebagai wilayah administrasi: bidang pemerintahan yang dilimpahkan pada Gubernur.</p>		<p>terbatas untuk wilayah propinsi.</p> <p>Namun bila dilihat lebih seksama, maka dengan demikian, daerah pada dasarnya memperoleh beban yang belum bisa dijalankan.</p>
<p>Daerah Kota/Kabupaten</p>	<p>* Mencakup semua kewenangan pemerintah selain yang diatur pada Pasal 7 dan Pasal 9</p> <p>* Bidang pemerintahan yang wajib meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kesehatan;</li> <li>2. Pendidikan;</li> <li>3. Kebudayaan;</li> <li>4. Pertanian;</li> <li>5. Perhubungan;</li> <li>6. Industri;</li> <li>7. Perdagangan;</li> <li>8. Penanaman modal;</li> <li>9. Lingkungan hidup;</li> <li>10. Pertahanan;</li> <li>11. Koperasi dan</li> <li>12. Tenaga kerja.</li> </ol>	<p>Pasal 11</p>	<p>Penting untuk dicatat bahwa Pasal 12 menyebutkan:</p> <p>Pengaturan lebih lanjut mengenai pasal 7 dan 9 ditetapkan dengan peraturan pemerintah.</p>

#### **4. Dana Perimbangan.**

Sampai saat ini masalah dana perimbangan pusat dan daerah masih menimbulkan kontroversi. Kehendak pemisahan atau munculnya ide negara federal, memberi indikasi yang kuat bahwa daerah masih belum sepakat dengan konsep yang sudah dirumuskan dalam kebijakan perimbangan keuangan pusat-daerah, terutama daerah kaya seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, Irian, dan beberapa daerah lain. Meskipun semangat untuk lebih memberdayakan daerah, melalui upaya memperbesar penerimaan daerah, namun kesan bahwa pusat masih menguasai bagian terbesar dari penerimaan yang berasal dari daerah, cukup terlihat. Dan hal ini pada dasarnya menjadi catatan tersendiri, sebab bagaimana pun otonomi membutuhkan ketersediaan prasarana yang memadai. Tanpa kesemuanya itu, otonomi hanya merupakan kebebasan tanpa daya.

#### **5. Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah.**

Berbeda dengan bentuk dan susunan kebijakan lama yang (1) mengintegrasikan seluruh unsur di bawah dalam skema hirarki pusat dan (2) menutup peluang partisipasi dengan jalan memandulkan dewan perwakilan rakyat daerah, maka dalam kebijakan baru ini, terdapat kecenderungan untuk menghilangkan dua hal tersebut. Secara tegas menyatakan bahwa untuk daerah tingkat II benar-benar akan dikembangkan konsep otonomi, yakni desentralisasi yang tidak diikuti oleh asas dekonsentrasi.

Adapun posisi dewan perwakilan rakyat sendiri terpisah dengan pemerintah daerah, dalam hal ini memiliki kewenangan untuk meminta laporan pertanggungjawaban dari pemerintah daerah. Dengan demikian kemungkinan berlangsungnya kontrol menjadi sangat besar. Hanya mungkin dalam realisasi masih menimbulkan tanda tanya besar, apakah dewan perwakilan rakyat daerah akan menggunakan kewenangannya bagi demokrasi, atau masih terdapat tradisi politik konvensional yang menyulitkan dewan perwakilan rakyat daerah untuk bersuara membawa aspirasi dan kepentingan masyarakat. Pun dalam hal ini otoritas DPRD menjadi lebih besar, terutama untuk menolak kepala daerah bila dipandang gagal.

Perubahan otoritas DPRD yang demikian tentu saja membawa konsekuensi yang kuat; Pertama, dibutuhkan perubahan iklim dan kultur politik di kalangan DPRD, agar tidak lagi berjalan dalam pola lama, sebaliknya bangun dengan pola baru bahwa posisi mereka

benar-benar independen dan bukan menjadi bagian dari eksekutif. Kedua, perlunya pemberdayaan di kalangan parlemen daerah agar bisa berfungsi menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat. Perlu disadari bahwa anggota dewan adalah para pemain baru yang akan berhadapan dengan pemain lama yang kawakan. Untuk hal yang kedua ini, parlemen daerah perlu membuka diri, sehingga akses dan dukungan dari masyarakat lebih besar, agar dapat bekerja secara maksimal.

## **6. Catatan Umum.**

Dapat dikatakan bahwa semangat pembaruan termuat dalam kebijakan baru. Semangat tersebut pada dasarnya merupakan realisasi dari aspirasi yang berkembang, dan bukan wujud dari kepedulian pemerintah pusat pada daerah. Bila UU No. 5/1974 menekankan fungsinya sebagai bagian dari kewajiban yang diemban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab. Sebaliknya UU No. 22/1999, menekankan bahwa otonomi yang dikembangkan dimaksudkan dan dijalankan dengan prinsip demokrasi dan untuk menumbuhkan peran serta masyarakat. Dari penjelasan dapat dibaca bahwa otonomi yang diberikan mengandung dimensi bertanggungjawab, yang berarti adanya konsekuensi atas pemberian kewenangan dalam wujud tugas dan kewajiban, yakni..... pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Perbedaan nyata adalah bahwa UU yang baru lebih menekankan aspek demokrasi dan peran serta masyarakat. Namun jika ditilik lebih lanjut: Otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang relatif sama dengan makna dalam UU No. 5/1974, mengurus rumah tangganya sendiri. Jika rakyat punya posisi tawar maka pernyataan prakarsa rakyat akan punya arti. Sebaliknya rakyat dibelenggu, maka hal tersebut hanya *lip service*.

Pada UU 1974 otonomi dimaksudkan sebagai jalan untuk memantapkan pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Dengan demikian UU 1974 lebih menekankan pada pencapaian (target), sedangkan UU No. 22/1999, lebih menekankan

kepada proses. Dari prinsip demokrasi dipahami bahwa yang harus termuat setidaknya adalah input, proses dan output. Jika hanya salah satu saja, maka tidak akan ada jaminan bagi pencapaian tujuan sebagaimana dikehendaki rakyat. Dalam tuntutan reformasi sangat jelas terdapat ide partisipasi. Namun memuat partisipasi tanpa didukung oleh infrastruktur politik yang memadai, hanya merupakan taktik akomodasi yang tidak menyentuh substansi. Dengan kata lain, semangat pembaruan yang termuat dalam kebijakan otonomi daerah (yang baru), masih membutuhkan sejumlah syarat yang harus diciptakan.

### **7. Ancaman di Balik Semangat Pembaruan.**

Telah disebutkan bahwa kebijakan baru lahir sebagai reaksi pemerintah pusat terhadap desakan yang sangat kuat dari masyarakat, dengan demikian bukan merupakan inisiatif atau wujud kemauan politik pemerintah pusat. Posisi kebijakan yang demikian, sudah barang tentu mencerminkan adanya ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pada satu sisi pemerintah pusat masih menghendaki kontrol yang kuat atas daerah, dan di sisi yang lain, daerah menghendaki otonomi yang lebih luas. Sementara itu, penyelesaian desentralisasi, masih perlu dilihat sebagai wujud pembagian kekuasaan di kalangan elit politik, dan belum secara otomatis akan membawa demokratisasi di tingkat hubungan elit daerah dan masyarakat bahkan dapat dikatakan bahwa tanpa demokrasi, maka otonomi hanya akan memindahkan otoritarisme dari pusat ke daerah.

### **8. Ketegangan Pusat dan Daerah.**

Inti otonomi, dalam hal hubungan pusat dan daerah, pada dasarnya terletak pada wilayah kewenangan yang dimiliki masing-masing pihak. Memang dalam kebijakan baru, wilayah kewenangan pusat telah disebut dengan tegas, sehingga memudahkan untuk memahami apa yang masih bisa dilakukan oleh pusat. Akan tetapi masih adanya klausul bahwa kewenangan daerah, akan diatur oleh peraturan pemerintah, telah mementahkan peluang perluasan substansial kewenangan daerah yang dibutuhkan untuk merealisasi otonomi berbasis aspirasi rakyat. Daerah dengan demikian masih sangat bergantung pada pusat, terutama untuk menterjemahkan kuantitas dan kualitas dari kewenangan yang dimilikinya.

Sampai dimana pusat akan mengatur daerah? Apakah ada jaminan bahwa pusat akan memberikan apa yang sudah seharusnya tidak diatur oleh pusat? Masalah ini masih menimbulkan tanda tanya besar, sebab pemberian kewenangan daerah, masih tergantung pada struktur dan kecenderungan konfigurasi kekuatan politik yang ada. Masih sangat dimungkinkan pemerintah pusat berbalik arah dan menggunakan otoritas yang dimilikinya untuk mengebiri kewenangan daerah, menjadi sangat operasional dan menutup peluang partisipasi, kreasi dan aspirasi rakyat. Disinilah masalah paling dasar segera muncul jika daerah tidak memiliki daya tawar yang tinggi, maka sangat mungkin posisinya akan kembali tersubordinasi sebagaimana selama ini berlangsung.

Pada tataran praktis, masalah kewenangan yang tidak terumus secara jelas akan mengundang spekulasi dan ketidakpastian hukum. Hal yang terakhir ini sesungguhnya masih sangat terbaca pada point-point tertentu, seperti pemilihan Gubernur, masalah hubungan kepala daerah dengan dewan perwakilan rakyat daerah. Pada bagian tersebut dikatakan bahwa apa yang sudah diputuskan DPRD harus dikonsultasikan pada presiden? Bagaimana jika presiden tidak setuju? Demikian pula dengan pernyataan bahwa DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah bagaimana jika usulan ditolak? Masalah ini tentu tidak bisa dipandang ringan, sebab ketegasan akan menjadi penentu apakah otonomi hanya berada di level kebijakan ataukah otonomi tersebut merupakan hal yang operasional (bisa dijalankan).

Dalam soal pengambilan keputusan, dikatakan bahwa Pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi dan/ atau peraturan perundang-undangan lainnya. (pasal 114). Yang menjadi masalah adalah sampai kapan pembatalan tersebut akan dilakukan. Apakah pembatalan bermakna penundaan ataukah ketentuan agar daerah segera mengadakan perubahan atas kebijakan yang sudah diambil. Bagaimana pula jika kebijakan tersebut benar-benar merupakan kehendak rakyat berdasarkan aspirasi rakyat. Dari segi waktu, klausul ini sudah barang tentu menimbulkan ketidakpastian dandi sisi lain memberikan daya yang sangat besar pada pusat, sebab penafsiran mengenai ketidaksesuaian berada di tangan pemerintah pusat. Hal ini merupakan segilain, dari soal kewenangan. Bahwa masalahnya bukan saja pada

keleluasaan kewenangan, melainkan juga tingkat kedalaman dan kemampuan daerah untuk mengembangkan kebijakan dan menjalankan kebijakan yang telah diambil.

### **9. Pola Hubungan Antar Kekuatan**

Dari sudut semangat pembaruan, struktur yang ada, dapat dikatakan telah cenderung mengakomodasi semangat untuk mengadakan desentralisasi. Akan tetapi masalahnya tidak sekedar pada pola hubungan yang ada, tetapi juga menyangkut posisi rakyat, dalam konteks hubungan antara pemerintah daerah dan rakyat, demikian sebaliknya. Harus diakui bahwa posisi rakyat secara umum, masih sangat lemah, terutama sebagai akibat dari kebijakan-kebijakan represi dan restriksi, khususnya yang merupakan warisan orde baru. Dengan demikian, tanpa adanya pembaruan yang lebih menyeluruh, menjadikan kebijakan otonomi daerah tidak punya makna yang besar, bahkan cenderung hanya akan memfasilitasi otoritarisme di tingkat daerah. Otonomi daerah menuntut pembaruan mengenai kebijakan atas pemilu, partai politik dan susunan DPR/MPR.

### **10. Dana Daerah**

Masalah dana menjadi hal yang sangat krusial. Banyak pergolakan daerah pada dasarnya menuntut porsi yang lebih besar dari apa yang sudah ditetapkan. Pemberian porsi yang memadai akan menjadi hal yang urgen, sebab tanpa adanya dana yang cukup, hal tersebut hanya akan memandulkan konsep otonomi daerah itu sendiri. Maka tidak mengherankan bila muncul spekulasi bahwa jika otonomi daerah diterapkan maka 10 propinsi akan terancam bangkrut (Kompas 27/8/1999). Dalam penjelasan pasal 11 ayat 1 UU No. 22/1999 disebutkan bahwa dengan diberlakukannya undang-undang ini, pada dasarnya seluruh kewenangannya sudah berada pada daerah kabupaten dan daerah kota. Yang menjadi masalah adalah apakah masing-masing daerah tersebut cukup mempunyai sumberdaya dan sumberdana untuk merealisasi kewenangan yang dimilikinya? Apakah sumberdaya yang ada tidak terserap ke pusat?

Dari data yang dihimpun N. Dwi Retnandari terungkap bahwa bila dilihat dari nisbah PAD (Pendapatan Asli Daerah) terhadap Anggaran Rutin th 1997/1998, bahwa pada sebagian besar daerah tingkat II, menunjukkan ketidakmampuan untuk mengatasi

keperluan rutin mereka bila hanya berdasarkan pendapatan asli daerah. Hal ini pula yang menjadikan daerah masih bergantung pada anggaran yang sering disebut sebagai subsidi pusat. Terlebih bila dilihat dalam kebijakan perimbangan keuangan pusat daerah yang memberikan porsi besar bagi pusat untuk hasil kekayaan alam, seperti migas. Kenyataan ini sudah barang tentu menimbulkan tanda tanya besar apakah otonomi yang dikembangkan memiliki dasar untuk suatu realisasi yang konsisten, ataukah otonomi hanya akan menjadi momentum bagi kebangkrutan daerah likuidasi.

Dapat dikatakan bahwa peningkatan sumber pemasukan daerah, akan menjadi hal yang sangat mutlak. Tanpa peningkatan sumber pemasukan, melalui porsi yang besar bagi daerah untuk mengelola sumber pendapatan yang ada, dan mengurangi pengiriman ke pusat, tentu akan menjadi hal yang sangat positif bagi otonomi. Disinilah ancaman yang paling nyata dari otonomi dan sekaligus tantangan ke depan, yakni bagaimana mengubah kebijakan yang menelikung otonomi tersebut, menjadi kebijakan baru yang mendukung realisasi otonomi.

## **11. Pembentukan Daerah**

Pembentukan, nama, batas dan Ibukota suatu daerah ditetapkan dengan undang-undang (ps. 5 ayat 2). Perubahan yang tidak mengakibatkan penghapusan daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps.5 ayat 3). Syarat pembentukan daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps.5 ayat 3).

Kriteria penghapusan, penggabungan dan pemekaran daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps. 6 ayat 3). Penghapusan, penggabungan dan pemekaran daerah, ditetapkan dengan undang-undang (ps. 6 ayat 4).

## **12. Kewenangan Daerah**

Pengaturan kewenangan daerah di wilayah laut, ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps. 10 ayat 4). Pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan provinsi sebagai daerah otonom, ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps. 12). Penugasan dalam rangka tugas pembantuan, ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan (ps. 13 ayat 2).

### **13. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah**

Undang-undang tentang Kedudukan, Susunan, tugas, wewenang, hak keanggotaan dan pimpinan DPRD (ps.15)-UU No. 4/1999. Keanggotaan DPRD dan jumlah anggota DPRD ditetapkan sesuai dengan perundang-undangan (ps. 17 ayat 1). Pedoman penyusunan peraturan tat tertib dewan perwakilan rakyat daerah (ps. 17 ayat 4). Peraturan perundang-undangan tentang tatacara penyidikan anggota dewan perwakilan rakyat daerah (ps. 28). Pedoman pembentukan dan organisasi dan tata kerja sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah (ps. 29)- Peraturan (apa?).

Tatacara pertanggungjawaban Gubernur kepada dewan perwakilan rakyat daerah (ps. 31 ayat 3). Pertanggungjawaban gubernur pada Presiden (ps. 31 ayat 5). Tatacara pertanggungjawaban bupati/walikota kepada dewan perwakilan rakyat daerah (ps. 32 ayat 4). Tatacara pemilihan, pengangkatan dan pemberian kepala daerah (ps.34, 42). Tatacara pengucapan sumpah/janji dan pelantikan kepala daerah/wakil kepala daerah (ps. 42 ayat 4). Tatacara penyidikan kepala daerah dan wakil kepala daerah ( ps.59). Kedudukan keuangan kepala daerah dan wakil kepala daerah (ps.59).

Pedoman pembentukan organisasi perangkat daerah (ps.60). Penyelenggaraan bidang pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah diatur dengan keputusan presiden (ps.64).

Pembentukan kecamatan ditetapkan dengan peraturan daerah (ps.66 ayat 6). Pembentukan kelurahan ditetapkan dengan peraturan daerah (ps.67 ayat 6). Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan pemerintah (ps.68 ayat 1).

### **14. Keuangan Daerah**

Perimbangan keuangan pusat dan daerah, ditetapkan dengan undang-undang (UU No. 25/1999) (ps.80). Tatacara peminjaman pemerintah daerah ditetapkan oleh pemerintah (ps.81 ayat 4). Pedoman pemberian insentif fiskal dan non tertentu kepada daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps.83).

Pembentukan badan usaha milik daerah dan badan usaha milik desa dengan peraturan daerah (ps.84 dan 108). Pedoman pengelolaan barang daerah (ps.85). Pedoman penyusunan, perubahan dan penghitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah

(ps.86 ayat 4). Peraturan perundang-undangan tentang pedoman tentang pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (ps. 86 ayat 6).

### **15. Kerjasama dan Penyelesaian Perselisihan**

Tatacara kerjasama daerah dengan lembaga/badan di luar negeri (ps.88 ayat 2). Peraturan perundang-undangan tentang penyelesaian perselisihan antar daerah(ps.89). Kawasan Perkotaan (Bab X). Pedoman Pengelolaan kawasan perkotaan (ps.91 ayat 3).

Desa (Bab XI). Pengaturan masa jabatan kepala desa (ps.96). Pembinaan dan Pengawasan (Bab XII). Pedoman pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan otonomi daerah (ps.112 ayat 2).

### **15. Catatan Umum**

Bagaimana pun undang-undang otonomi daerah, merupakan produk hukum yang mengatur pembagian kekuasaan, dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah. Sebagaimana disebutkan dalam undang-undang tersebut bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat sesuai dengan praturan perundang-undangan. Dimana wewenang tersebut? Tentu dari pusat kekuasaan (pemerintah pusat). Berarti, undang-undang ini sedang memfasilitasi proses pembentukan kekuasaan lokal yang lebih otoritatif. Jadi undang-undang bukan aturan yang membuka ruang yang lebih lebar pada rakyat.

Secara negatif proses tersebut, sama artinya dengan terbentuknya penguasa lokal, atau pembentukan raja-raja kecil, yang relatif otonom. Dalam perspektif penguatan rakyat, kondisi yang demikian, dapat dilihat sebagai satu langkah positif, yang bermakna bahwa kontrol (reduksi kekuasaan). Apakah hal ini sudah bisa dipandang sebagai proses yang memadai? Tentu saja belum.

Apa yang dilukiskan reduksi kontrol kekuasaan despotik, harus ditindaklanjuti dengan beberapa agenda besar dan strategis yang lain, yakni: Pertama, perlunya langkah-langkah yang lebih sistematis, untuk memperkuat rakyat, khususnya melalui pendidikan politik dan pengembangan serikat-serikat rakyat yang independen. Langkah ini diperlukan untuk memproteksi kemungkinan proses konsolidasi elite lokal, yang pada gilirannya akan

muncul dengan watak yang sama dengan kekuasaan pusat. Kedua, perlunya kontrol efektif pada kekuasaan lokal, dengan cara mengembangkan aturan-aturan daerah yang benar-benar mencerminkan aspirasi rakyat.

Dua hal ini, merupakan langkah yang paling pragmatis dari pilihan yang makin terbatas. Pada intinya diperlukan dua langkah sekaligus, yang pada satu sisi memperkuat rakyat dan di sisi lain meningkatkan kontrol, serta memperluas ruang atau arena bagi rakyat. Dengan skema yang demikian, otonomi daerah bisa dipandang sebagai transisi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat: cita-cita yang telah dimunculkan jauh sebelum proklamasi dibacakan.

#### Catatan Akhir:

Pada rejim totaliter, bukan saja tindakan yang bisa mengantarkan seseorang pengadilan politik, tetapi juga pikiran. Di masa orde baru, begitu banyak orang (aktivis) yang harus mendekam di penjara, hanya karena membaca buku atau karena mengikuti sebuah diskusi. Tembok-tebok seperti mempunyai telinga, yang tidak lain dari cerminan meluasnya kerja dinas intelegen, yang mengawasi setiap gerak hidup rakyat.

Fakta banyaknya kasus-kasus daerah yang tidak diadukan ke DPRD, melainkan langsung ke Jakarta (DPR), dapat dilihat sebagai bukti bahwa memang DPRD tidak bisa menjadi saluran perjuangan kepentingan rakyat.

Yang dimaksud dengan kebijakan otonomi daerah adalah UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Lihat beberapa prinsip dalam Tap MPR No. XV/MPR/1998.

Luas: keluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri (diplomasi), pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu, keluasan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi; Nyata : Keluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan

berkembang di daerah; Bertanggungjawab: Berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan, hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Terdapat dua perkembangan yang nampaknya tidak terbaca: Pertama, adanya (peluang) amandemen konstitusi, yang dalam hal ini akan pula dimungkinkan mengamandemen ps.18, atau bahkan mengenai bentuk negara. Kedua, terdapat kenyataan dimana sikap anti pada Jawa sebagai suku yang dituding menjadi penjajah, mulai menyebar di pulau-pulau besar, seperti Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Irian. Dari beberapa kasus kerusuhan yang akhirnya menimbulkan eksodus warga Jawa- pulau kembali ke Jawa, merupakan indikasi yang kuat. Kenyataan ini tentu menjadi masalah besar dalam merealisasi apa yang disebut sebagai hubungan harmonis antar daerah.

Lebih lanjut lihat pada bagian penjelasan UU No. 22/1999.

Issue masih terus bergulir sampai tulisan ini dibuat.

Hendak dikatakan bahwa sikap menerima tanpa daya kritis, sama halnya dengan mengandalkan demokrasi bisa tumbuh dariakarsa elit. Padahal dalam sejarah telah ditunjukkan bahwa demokrasi tidak mungkin lahir dari kebaikan elit politik.

Masing-masing pada ps.38 (mengenai gubernur) dan ps.46.

PAD pajak, retribusi, penerimaan dinas dan penerimaan lain-lain.

Otonomi dalam konteks ini tidak dipandang sebagai ujung, melainkan awal dari sebuah proses panjang yang harus dilewati untuk mewujudkan demokrasi dan keadilan. Otonomi dapat dipandang sebagai proses emansipasi daerah atas cengkeraman pusat. Bila otonomi dapat dijalankan secara konsisten, maka proses selanjutnya yakni penguatan rakyat akan relatif lebih dimudahkan.

**BAB VI**  
**PEMERINTAHAN DAERAH**  
**BERDASAR UU NOMOR 5 TAHUN 1974**

**A. Undang-undang No. 5/1974**

Undang-undang ini, pada waktu pembahasannya saja sudah mendapat tanggapan yang beragam, terutama mengenai judul. Sebagian anggota DPR mempersalahkan judul *Pemerintahan di Daerah*, yang tidak seperti sebelumnya berjudul *Pemerintahan Daerah*, meskipun pemerintah waktu itu tetap mempertahankan judul *Pemerintahan di Daerah*. Alasannya, bahwa apabila dipergunakan judul RUU tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah* tanpa kata *di*, dikuatirkan nantinya akan menimbulkan kesimpang-siuran dalam pelaksanaannya sebagaimana telah dialami sebelumnya, di mana seolah-olah hanya asas desentralisasi yang ditonjolkan. Dengan rumusan ini maka sudah mencakup asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Adanya tanggapan tersebut dapat dimaklumi karena selain DPR merupakan hasil Pemilu 1971 yang tentunya pula sebagai perwakilan dari berbagai partai politik, juga ungkapan judul tersebut sangat multi-interpretatif. Jika berpedoman pada konsep *pemerintahan*, ungkapan *pemerintahan daerah* bermakna pemerintahan dalam arti luas yang merupakan satuan pemerintahan kecil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia selain satuan pemerintahan pusat. Jadi ada indikasi mandiri dalam pengertian tersebut, meskipun tidak terpisah dari pemerintahan pusat. Sementara ungkapan *pemerintahan di daerah*, selain memunculkan indikasi yang tidak mandiri karena hanya sebagai wakil

yang diadakan oleh pemerintah pusat, juga dapat bermakna pemerintahan dalam arti sempit yaitu hanya sebagai Pemerintah.

Kerancuan dalam pemakaian judul tersebut ternyata berlanjut pula dalam penempatan struktur pemerintahan daerah. Undang-undang No. 5/1974 tidak menggunakan ungkapan *pemerintahan daerah* melainkan *Pemerintah Daerah*, yang pada dasarnya bermakna pemerintahan dalam arti sempit yaitu sebagai pelaksana bidang eksekutif saja. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Struktur ini dimaksudkan agar posisi Kepala Daerah sama tingginya (*nevenschikkend*) dengan DPRD dalam organisasi Pemerintah Daerah. Tetapi sebenarnya pandangan tersebut tidak argumentatif, karena menurut UUD 1945, DPR meskipun sederajat dengan Presiden namun DPR bukan sama fungsinya dengan Presiden sebagai pelaksana bidang eksekutif, apalagi menjadi bagian dari lembaga kepresidenan.

Akan tetapi, walaupun Undang-undang No. 5/1974 menempatkan DPRD menjadi bagian dari pemerintah daerah, namun dibandingkan dengan Undang-undang No. 18/1965, Undang-undang ini lebih luas memberikan wewenang maupun hak kepada DPRD. Selain memiliki wewenang yang cukup signifikan untuk menjalankan fungsi legislasi bersama Kepala Daerah- sepertimenandatangani Perda bersama Kepala Daerah- DPRD juga memiliki beberapa hak yang meliputi hak anggaran, mengajukan pernyataan pendapat, inisiatif, dan penyelidikan. Bahkan lebih dari itu, DPRD lebih berperan dalam proses pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah.

Distribusi hak dan wewenang tersebut sudah dipandang memadai untuk mencerminkan adanya mekanisme *checks and balances* sebagaimana yang diberikan oleh UUD 1945 sebelum amandemen dalam hal distribusi hak dan wewenang bagi DPR dan Presiden. DPRD sudah dapat menjalankan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan seperti adanya hak mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengadakan perubahan, mengajukan pernyataan pendapat, dan penyelidikan. Adapun mengenai proses pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah tidak diserahkan kepada DPRD sepenuhnya- DPRD hanya menyampaikan hasil pemilihan dari sedikit-dikitnya dua orang setelah sebelumnya dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur dan dengan Gubernur Kepala Daerah bagi calon Bupati/Walikota, sedangkan keputusan

terakhir berada di tangan Presiden bagi Gubernur dan di tangan Menteri Dalam Negeri bagi Bupati/Walikota- hal itu tidak dapat dipandang sebagai ketentuan yang bergeser dari UUD 1945 karena DPR memang tidak berwenang untuk menjalankan proses pencalonan dan pemilihan Presiden.

Namun jika dipandang dari ada atau tidaknya prinsip wewenang yang subordinatif antara DPRD dan Kepala Daerah, pada dasarnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 masih menganut prinsip tersebut. Memang prinsip subordinatif tidak ditemukan jika hanya melihat dari posisi keduanya sebagai unsur pemerintah daerah. Oleh karena, dalam hal ini, DPRD tidak bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, begitu juga sebaliknya. Jikapun masih ditentukan adanya bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, maka pertanggungjawaban tersebut hanyalah berbentuk *progress report*.

Prinsip wewenang yang subordinatif tersebut akan kelihatan ketika Kepala Daerah berposisi sebagai kepala wilayah atau Penguasa Tunggal di daerah. Wewenang sebagai Penguasa Tunggal di daerah cukup menjadi alasan jika kekuasaan Kepala Daerah berada di atas kekuasaan DPRD. Dengan posisi sebagai kepala wilayah atau Penguasa Tunggal di daerah, Kepala Daerah memegang andil besar dalam proses pemberhentian anggota DPRD. Indikasinya dapat dilihat dalam Pasal 35, bahwa apabila ternyata DPRD I melalaikan atau karena sesuatu hal tidak dapat menjalankan fungsi dan kewajibannya sehingga dapat merugikan daerah atau negara, setelah mendengar pertimbangan Gubernur, Menteri Dalam Negeri menentukan cara bagaimana hak dan kewajiban DPRD itu dapat dijalankan. Begitu juga bagi DPRD II, cara yang dimaksud dilakukan oleh Gubernur setelah mendengar pertimbangan Bupati/Walikota yang bersangkutan.

Pertimbangan Kepala Daerah tersebut sangat politis sifatnya, dapat saja ia memberikan pertimbangan kepada Menteri atau Gubernur bahwa seseorang anggota DPRD telah melalaikan atau tidak menjalankan fungsi dan kewajibannya dan oleh karena itu dapat diberhentikan, padahal mungkin anggota DPRD yang bersangkutan terlalu kritis (vokal) terhadap kebijakan Kepala Daerah sehingga dipandang dapat mengganggu tindak tanduknya.

Selain itu, dengan alasan demi pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayahnya, demi pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa, demi bimbingan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan

pemerintahan daerah, atau demi jaminan terhadap kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, Kepala Daerah dapat memberikan pertimbangan pemberhentian atas seseorang anggota DPRD. Di sinilah sulitnya posisi DPRD, menurut Syufri Helmi Tanjung, karena sebagai bagian dari pemerintah daerah pada kenyataannya harus bertanggung jawab terhadap segala kebijakan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal dan Administrator Pembangunan.

Memang pertimbangan Kepala Daerah tersebut tidak sekaligus menjadikan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur-sesuai dengan tingkatannya-langsung memberhentikan seseorang anggota DPRD. Namun adanya pertimbangan tersebut dapat menjadi alasan kuat bagi Menteri Dalam Negeri atau Gubernur untuk menganjurkan pada pimpinan partai politiknya agar mengganti anggota DPRD yang bersangkutan. Jelasnya, dengan kedudukan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal, DPRD-lah yang harus mengikuti kebijakan-kebijakan Kepala Daerah, dimana salah satu konsekuensi dari tidak mengikuti kebijakan tersebut adalah diberhentikan dari keanggotaan DPRD.

Adanya wewenang Kepala Daerah yang subordinatif tersebut tidak sesuai atau telah bergeser dari prinsip UUD 1945. Oleh karena menurut UUD 1945, meskipun Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, namun ia harus memerhatikan sungguh-sungguh suara DPR. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden tapi dewan ini dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Ketentuan ini jelas menunjukkan bahwa kedua lembaga merupakan lembaga yang sederajat dan tidak ada ditentukan adanya wewenang subordinatif diantara keduanya. Dengan demikian, terjadinya pergeseran dalam distribusi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, memang telah dimungkinkan oleh Undang-undang No. 5/1974, yakni lewat adanya ketentuan untuk memperkuat posisi Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal di Daerah.

## **B. Kedudukan DPRD menurut UU No 5/1974**

Menurut UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, DPRD dan Kepala Daerah adalah Pemerintah Daerah (pasal 13 ayat 1). Artinya, DPRD adalah bagian dari eksekutif, yang tugasnya lebih mengamankan kebijakan-kebijakan Kepala Daerah daripada memperjuangkan kepentingan masyarakat. Di sisi yang lain adalah kenyataan yang tak bisa dipungkiri bahwa anggota DPRD terdiri dari wakil-wakil partai

yang dipilih oleh rakyat dalam Pemilu. Konsekuensinya, DPRD harus memperhatikan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat pemilihnya.

Dengan demikian sebenarnya UU No. 5/1974 telah menempatkan DPRD pada posisi yang sulit. Di satu sisi sebagai bagian dari Pemerintah Daerah ia harus bersatu kubu dengan Kepala Daerah, sedang di sisi lain sebagai wakil yang dipilih rakyat ia harus berpihak pada rakyat. Sementara antara kepentingan rakyat dan kehendak Kepala Daerah seringkali tidak sejalan. Jika ada konflik kepentingan seperti itu, maka DPRD selalu menjadi bumper, siap dicaci rakyat ketika harus memihak Kepala Daerah. Posisi DPRD semakin tejepit dengan posisi ganda Kepala Daerah yang sekaligus Kepala Wilayah atau sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Pusat.

Kepala Daerah mempunyai banyak kiat untuk membuat DPRD bisa menjadi mitra kerja yang manis. Memperhatikan kesejahteraan anggota dan pimpinan Dewan dengan uang kehormatan yang pantas, mobil dinas, rumah dinas, dan sesekali studi banding ke luar negeri, merupakan cara yang sudah lumrah dilakukan. Oleh karena itu masyarakat sering kecewa dan tidak puas dengan kinerja wakil-wakil partai itu, karena merasa kepentingannya tak pernah digubris. Tapi apa boleh dikata, kesalahan bukan pada DPRD, UU menempatkan DPRD pada posisi seperti itu.

Dengan UU No 22/1999 dan UU No. 32/2004 kedudukan DPRD lebih jelas sebagai badan legislatif daerah. Sedangkan eksekutif Daerah terdiri dari Kepala Daerah dengan perangkat Daerah Otonom yang lain (pasal 1 butir b). Dengan demikian maka DPRD dan Kepala Daerah beserta perangkatnya berada pada kedudukan yang berbeda dan berhadapan. Yang menjadi permasalahan adalah, apakah dengan posisinya yang baru ini, DPRD akan dapat menciptakan Pemerintahan Daerah yang lebih demokratis dari sebelumnya, dan apakah aspirasi masyarakat benar-benar dapat diangkat dalam kebijakan-kebijakan yang diambil.

Pemerintah Daerah dalam Peraturan Perundangan

Untuk memahami pelaksanaan Pemerintahan Daerah secara lengkap, jelas, dan utuh, tak banyak diperoleh rujukan dari UUD 1945 selaku sumber hukum di Indonesia. Di sana hanya ada satu pasal yang menyinggung Pemerintahan Daerah, yaitu pasal 18 dengan penjelasannya yang sangat singkat saja, yang intinya mengandung 6 pokok [pikiran berikut ini:

Wilayah RI akan dibagi ke dalam provinsi yang kemudian akan dibagi lagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil.

Daerah-daerah itu tidak bersifat sebagai staat.

Daerah-daerah itu dapat berupa daerah otonom atau administratif belaka.

Daerah itu mempunyai pemerintahan.

Dalam membagi wilayah Indonesia serta menentukan bentuk dan struktur pemerintahannya harus dilakukan berdasar UU.

Pembagian wilayah dan penentuan struktur pemerintahan tersebut di atas terutama di daerah-daerah otonom, dilakukan dengan mengingat sistem permusyawaratan dalam pemerintahan negara dan hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa.

Terkait dengan butir kelima, yaitu tentang penentuan bentuk dan struktur Pemerintahan Daerah harus dilakukan dengan UU, maka telah diterbitkan 10 peraturan perundangan, yaitu:

UU No. 1/1945 (berlaku 3 tahun);

UU No. 22/1948 (berlaku 9 tahun);

UU No. 44/1950 (berlaku 7 tahun);

UU No. 1/1957 (berlaku 2 tahun);

Penpres No. 6 /1959;

Penpres No. 5/1960 (berlaku 6 tahun);

UU No. 18/1965 (berlaku hanya beberapa bulan);

UU No. 5/1974 (berlaku 25 tahun);

UU No. 22/1999 (berlaku 5 tahun);

UU No. 32/2004 (berlaku hingga sekarang).

Otonomi dalam UU. 22/1948 yang berlaku di Jawa, Madura, Sumatera, dan Kalimantan. Otonomi dalam UU No. 44/1950 berlaku di Sulawesi, Maluku, dan NTT. Kedua UU itu menganut sistem otonomi materiil, yaitu pembagian tugas antara Pusat dan Daerah dirinci secara tegas. Artinya, yang menjadi urusan rumah tangga daerah hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu persatu oleh UU. Ada juga yang berpendapat kedua UU itu menganut otonomi formil. Tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Otonom. Klaupun ada

pembagian tugas antara keduanya, itu dilakukan atas pertimbangan rasional dan segi praktisnya. Artinya, pembagian tugas itu tidak disebabkan oleh [perbedaan sifat materi yang diatur melainkan karena keyakinan bahwa kepentingan Daerah dapat lebih baik dan berhasil jika diselenggarakan oleh Daerah itu sendiri dari pada oleh Pusat.

Sementara itu, UU No. 1/1957 menurut beberapa orang dianggap menggunakan perpaduan antara sistem otonomi materiil dan formil atau yang kemudian dikenal dengan sistem rumah tangga yang riil, yaitu otonomi yang didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata, sehingga tercapai harmoni antara tugas dengan kemampuan dan kekuatan, baik dalam daerah itu sendiri maupun dengan pemerintah Pusat. Sistem yang sama, yaitu otonomi riil yang seluas-luasnya, juga ditemukan dalam Penpres No. 6/1959 dan UU No. 8/1965 (Abdurrahman, 1987:17

Di awal Orde Baru, diperdebatkan apakah kepada Daerah diberikan otonomi seluas-luasnya atau dalam batas-batas tertentu. TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 kemudian memberikan otonomi seluas-luasnya kepada Daerah. Untuk itu semua urusan diserahkan kepada Daerah berikut semua aparatur dan keuangan, kecuali hal-hal yang bersifat Nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan UU (pasal 2).

Tahun 1973 terjadi lagi perubahan pandangan tentang konsep otonomi yang diberikan pada daerah. Dalam GBHN tahun 1973 dinyatakan bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan 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 bertanggung jawab, yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Dari bunyi GBHN ini jelas bahwa otonomi yang diberikan sekalipun nyata, tapi tangan pusat masih kuat mencengkeram daerah.

Prinsip penggunaan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab ini kemudian dituangkan dalam UU No. 5/1974 yang berlaku di negara ini selama 25 tahun. Dalam penjelasan umum angka 1 huruf e, hal itu dinyatakan dengan tegas bahwa prinsip yang dipakai bukan lagi otonomi riil yang seluas-luasnya, tetapi otonomi yang nyata dan

bertanggung jawab. Sekalipun demikian, dalam membicarakan sistem otonomi daerah, UU No. 5/1974 itu sendiri tidak menyebut tentang sistem otonomi tersebut. Ini disebabkan karena otonomi yang nyata dan bertanggung jawab itu dipandang sebagai salah satu prinsip penyelenggaraan otonomi daerah (Sujamto, 1984, 73). Begitu juga dalam pasal 7 misalnya, meskipun judul pasalnya tertera otonomi daerah, tapi yang disebutkan hanyalah kewenangan dan kewajiban Daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

### **C. Kewenangan Daerah Menurut UU No. 5/1974**

Menurut UU ini, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri atau disebut sebagai penyelenggara “self government”. Adapun penyelenggaraan pemerintahan di Daerah didasarkan pada 5 prinsip, yaitu:

Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang perjuangan rakyat, yaitu memperkuat negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya;

Merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;

Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dan memberi kemungkinan juga bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;

Mengutamakan aspek keserasian dan pendemokrasian;

Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggara pemerintahan di daerah, terutama pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Dari 5 prinsip ini jelas kelihatan bahwa pelaksanaan otonomi daerah masih membatasi kewenangannya daerah oleh Pusat dengan penerapan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembatasan kewenangan ini juga dapat dilihat dalam bunyi pasal 8 UU No. 5/1974 tentang penyerahan urusan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP), yang sampai saat tidak diberlakukannya UU ini masih banyak PP yang belum dibuat, sehingga penyerahan urusan tidak terlaksana sepenuhnya. Begitu juga pasal 9 tentang penarikan kembali urusan yang telah diberikan kepada Daerah. Kedua pasal ini menunjukkan bagaimana otonomi membuat Daerah tidak otonom sepenuhnya. Keadaan

lebih parah lagi manakala urusan yang dioseraikan ternyata tidak sesuai dengan kondisi daerah.

Sampai dengan dicabutnya UU No. 5/1974 masih ada 17 dari 41 Peraturan Pelaksanaan yang belum ditindaklanjuti, yaitu:

Pasal 4 ayat 1 : Perubahan Batas, Ganti Nama Daerah (PP);

Pasal 8 ayat 1 : Penyerahan Urusan (PP);

Pasal 9 : Penarikan Urusan (Perat. Per-UU Set RI);

Pasal 12 : Medebewind (Perat. Per-UU-an);

Pasal 27 : Anggota, Pimpinan, Sumpah DPRD (UU);

Pasal 29 ayat 3: Hak Angket DPRD (UU);

Pasal 33 ayat 2: Tindak Kepolisian terhadap Anggota DPRD (UU);

Pasal 46 ayat 3: Badan Pertimbangan Daerah (Permendagri);

Pasal 54 ayat 2: Pembinaan Pegawai Negeri Diperbantukan (Per-UU-an);

Pasal 56 : Penyerahan Pajak Negara pada Daerah (UU);

Pasal 57 : Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (UU);

Pasal 59 : Perusahaan Daerah (UU);

Pasal 72 ayat 4: Kota Administratif (PP);

Pasal 75 : Pembentukan, penghapusan, batas, sebutan Ibukota wilayah (PP);

Pasal 86 ayat 2: Polisi Pamong Praja (PP);

Pasal 86 ayat 3: Polisi Pamong Praja (Permendagri);

Pasal 89 : Organisasi, hub Kerja perangkat Pemerintah Daerah (PP).

Belum ditindaklanjutinya ketentuan-ketentuan ini bisa dipastikan kewenangan Daerah untuk berotonomi mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri seperti yang dimaksudkan oleh UU No. 5/1974 belum dapat terpenuhi. Bukan hanya terkesan tarik-tarikan kewenanganh antara Pusatdan Daerah, tapi juga rebutan rejeki. Sementara itu DPRD dikebiri dengan tidak dapat dilakukannya hak angket, karena UU nya belum pernah dibuat oleh DPR selama 25 tahun.

Kewenangan Daerah yang terbatas ini tampak sekali dalam proses pengesahan Peraturan Daerah. Setelah rancangan Perda dibahas tuntas oleh DPRD dalam beberapa tahapan dan disepakati untuk dijadikan Perda, masih diperlukan pengesahan oleh

Pemerintah atasnya. Jika peran itu menyangkut pajak atau retribusi daerah, maka pengesahan harus dilakukan oleh Pusat (Depdagri). Pemerintah pusat dapat menolak, memberi catatan/revisi, atau menyetujui. Dengan campur tangan Pusat seperti ini bisa dipastikan banyak Perda yang semula sudah dibahas DPRD dengan memperhatikan kepentingan daerah/masyarakat setempat, ketika disyahkan Pusat dengan revisi menjadi sesuatu yang aneh bagi daerah.

UU No. 5/1974 memang jelas telah membatasi kewenangan Daerah, tapi lebih tragis lagi adalah terpasungnya kewenangan DPRD yang konon adalah mitra Kepala Daerah. Sekalipun pasal 13 ayat 1 secara tegas menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, tapi dalam praktek jelas sekali bahwa DPRD tersubordinasikan Kepala Daerah. Hal ini mudah dimngerti karena beberapa alasan. Pertama, kepala daerah lebih menguasai masalah di daerahnya daripada DPRD, karena ia memiliki staf ahli yang profesional dalam berbagai bidang. Kedua, dalam hal dana, DPRD bergantung pada Kepala Daerah (eksekutif), sehingga secara moril dia kalah berhadapan dengan Kepala Daerah. Ketiga, anggota DPRD dibatasi masa baktinya hanya 5 tahun(bisa diangkat kembali jika pemilu berikutnya partainya memperoleh suara cukup) dan setiap tahun mengalami rotasi pada setiap komisi, sehingga kurang punya kesempatan mendalami bidang tugasnya secara profesional. Keempat, Kepala Daerah sebagai mitra DPRD, selain berkedudukan sebagai kepala Daerah Otonom, dia juga sebagai Kepala Wilayah yang merupakan kepanjangan tangan Pemerintah Pusat. Dalam kedudukannya seperti ini mudah dimengerti jika Kepala Daerah menjadi lebih tinggi kedudukannya ketimbang DPRD.

Itulah sebabnya, selama pemerintahan Orde Baru, hampir semua Raperda berasal dari Kepala Daerah (beserta stafnya). Bahkan dibeberapa daerah ditemukan bahwa untuk menyusun Perda, secara teknis perundang-undangan, DPRD Tingkat II banyak dibantu oleh Bagian Hukum Pemda Tingkat II. Jika Raperda daaaaaatang dari Kepala daerah, saat menyusun dibantu oleh staf kepala Daerah, dan saat diundangkan di Lembaran Daerah yang berperan juga Kepala daerah, maka tidak mengherankan jika kala itu DPRD dijuluki “tukang stempel”. Menyakitkan memang, tapi itulah yang terjadi. DPRD hanya sebagai pelengkap penderita dalam Pemerintahan Daerah berdasar UU No. 5/1974.

Kewenangan daerah mengurus daerahnya sendiri tidak dapat sepenuhnya dilakukan. Karena menurut UU No. 5/1974, otonomi ditetapkan lebih sebagai kewajiban daripada hak. Sementara kedudukan Kepala Daerah dalam statusnya sebagai Kepala Wilayah, menjadi penguasa tunggal di bidang pemerintahan dan pembangunan. Ini berarti dia harus mempertanggungjawabkannya pada Pemerintah Pusat, yaitu Presiden melalui Mendagri, bukan kepada DPRD. Rangkap kedudukan sebagai Kepala Daerah dan Kepala Wilayah dalam diri satu orang, bukan hanya menimbulkan kerancuan tapi juga memperlemah DPRD. Setiap terjadi perbedaan pendapat antara DPRD dengan Kepala Daerah hampir selalu dimenangkan Kepala Daerah yang sekaligus sebagai Kepala Wilayah dengan dalih demi kepentingan Nasional yang diamanatkan oleh Pusat. Bagaimana pengaturan perbedaan pendapat seperti ini, sama sekali tidak diatur oleh UU No. 5/1974.

#### **D. Kedudukan DPRD dari waktu ke Waktu**

Kedudukan dan wewenang DPRD menurut konstitusi di Indonesia mengalami pasang surut. Pada awal kemerdekaan, UU No. 1/1945 yang diterbitkan tanggal 23 November 1945 menyebutkan DPRD yang saat itu bernama Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) dipimpin oleh Kepala Daerah. BPRD berwenang memilih badan eksekutif yang juga dikepalai oleh Kepala Daerah, yang sekaligus adalah aparat Pusat. Jadi sangat jelas bagaimana sangat lemahnya kedudukan DPRD saat itu, begitu pula kewenangannya.

Tahun 1948, dengan diterbitkannya UU No. 22/1948 barulah kedudukan dan kewenangan DPRD terangkat pesat. Berdasarkan undang-undang ini DPRD memegang kekuasaan pemerintah Daerah. Di sana disebutkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD) yang diketuai oleh Kepala Daerah, dan kekuasaan Pemerintah Daerah ada di tangan DPRD. Sedangkan DPD bertanggung jawab kepada DPRD. Ini berarti kedudukan DPRD lebih tinggi daripada Kepala Daerah.

Penetapan Presiden No. 6/1959 kemudian menggerogoti kewenangan DPRD, karena dalam Penpres ini disebutkan bahwa Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD. Bahkan Kepala Daerah dinyatakan sebagai alat Daerah dan Pusat. Dengan ini

maka tersirat bahwa DPRD berada di bawah Kepala Daerah karena kedudukannya sebagai alat pusat.

UU No. 6/1959 yang kemudian terbit, menetapkan bahwa DPRD dan Kepala Daerah adalah Pemerintah Daerah. Mensejajarkan DPRD dengan Kepala daerah sebagai mitra, bukan berarti mengangkat lembaga ini pada posisi yang lebih baik dalam Pemerintahan Daerah, tapi justru melepaskan lembaga ini dari fungsinya sebagai institusi demokrasi di Daerah.

Pensejajaran antara DPRD dengan Kepala Daerah masih dilanjutkan dalam UU No. 5/1974, meskipun Kepala Daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD. Tak adanya pemisahan yang jelas antara lembaga eksekutif dan legislatif di daerah ini bukan saja mengaburkan fungsi dan peran kedua lembaga itu, tapi juga meniadakan sistem kontrol terhadap kinerja Pemerintah Daerah (Pemda). Akuntabilitas Pemda tidak pernah dipertanyakan. Tiadanya sistem Check and balances telah memungkinkan Kepala Daerah tidak mempertanggungjawabkan kepemimpinannya kepada masyarakat yang dipimpin melalui wakil-wakil mereka di DPRD.

Lahirnya UU No. 22/1999 meniupkan angin segar pada Daerah. Dalam pertimbangannya, UU ini menyebutkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan antara lain untuk lebih menekankan prinsip demokrasi, dan meningkatkan peran serta masyarakat. Begitu pula dalam pasal 1 butir h dijelaskan bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bunyi pasal 1 UU No. 22/1999 ini merupakan perubahan yang mendasar atas pasal 1 butir c UU No. 5/1974. Jika dalam UU No. 5/1974 yang diatur dalam otonomi daerah adalah rumah tangganya, maka dalam UU No. 22/1999 yang diatur dan diurus adalah kepentingan masyarakat. Ini sesuai dengan maksud penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri, yang harus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi (TAP MPR No. XV/MPR/1998).

Dalam sistem yang demokratis, menurut Robert Dahl rakyatlah yang memberi kedaulatan. Secara spesifik, demokrasi membuka peluang rakyat mendapatkan pemimpin yang legitimate, artinya rakyat diberi kesempatan untuk menerima atau menolak orang-

orang yang akan memerintah mereka (Ryaas, 1996:17). Selain itu dalam demokrasi ada peluang yang lebih besar bagi masyarakat untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan.

DPRD sebagai lembaga legislatif Daerah yang anggota-anggotanya dipilih oleh masyarakat di daerah, merupakan tumpuan masyarakat agar aspirasinya diakomodasikan. Peluang untuk itu dibukakan pintu lebar oleh UU No. 22/1999. Dalam pasal 22 butir c, d, dan e secara tegas dinyatakan bahwa DPRD mempunyai kewajiban membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Dengan pasal ini demokratisasi pemerintahan di Daerah terbuka lebar. Masalahnya terpulang pada kemauan dan iktikad baik para wakil rakyat itu sendiri. Partisipasi masyarakat di daerah tak ada masalah. Mereka sangat santer menyuarakan keinginann pada para wakilnya, lantaran kesadaran politik masyarakat daerah sudah cukup tinggi.

Dengan kewenangan yang dimiliki, DPRD dapat mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud good governance seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.

## **BAB VII**

### **DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

#### **A. Letak Keistimewaan Yogyakarta**

##### **1. Historis**

Tidak ada yang berani menyangkal mengenai peran Yogyakarta di dalam kesejarahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Selanjutnya disebut NKRI) ini, yang tidak dimiliki oleh daerah-daerah lain. Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman (yang selanjutnya disebut Yogyakarta) secara *de jure* maupun *de facto* telah memiliki pemerintahan yang teratur dengan pembagian wilayah bersifat administrative sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, dengan politik sadar menggabungkan diri dengan NKRI.

Dari maklumat tersebut tampak jelas bahwa pilihan untuk bergabung dengan NRI merupakan suatu pilihan sadar, karena keputusan politik tersebut diambil oleh HB IX di tengah-tengah tawaran penguasa kolonial Belanda yang akan memberikan kekuasaan atas seluruh Jawa pada HB IX. Penolakan Sri Sultan Hamengku Buwono IX untuk dijadikan Raja Mataram Raya, atau Raja Diraja di pulau Jawa asal mau berpihak kepada Belanda menunjukkan keberpihakannya terhadap ide Republik dan Demokrasi modern. Langkah ini diikuti dengan perintah agar pamong praja mengundurkan diri secara resmi dari jajaran pemerintahan bila dipaksa berkolaborasi dengan pemerintah Belanda. Dengan demikian, sudah selayaknya pilihan Yogyakarta untuk bergabung dengan NRI tersebut

dilihat sebagai sebuah penghormatan Yogyakarta sebagai sebuah negara kecil yang berdaulat atas kemerdekaan Indonesia, sebuah cita-cita mewujudkan persatuan dan kesatuan sebagai jawaban atas mitos *divide et impera* yang dilancarkan para imperialis.

Bergabungnya Yogyakarta ke Negara Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut NRI) memberikan implikasi yang besar terhadap eksistensi Indonesia sebagai negara yang baru memproklamirkan diri. Berdasarkan pasal 1 konvensi Montevideo 1933 mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban negara, terdapat karakteristik-karakteristik pokok dari suatu negara. Karakteristik tersebut adalah adanya rakyat atau penduduk yang pasti, wilayah yang tertentu, pemerintah yang berdaulat, dan kemampuan melakukan hubungan dengan negara lain (pengakuan internasional). Pada awal kemerdekaan cukup berat bagi Indonesia untuk mendapatkan kepastian mengenai wilayah dan penduduk atau rakyat. Dengan bergabungnya Yogyakarta yang merupakan negeri kecil dengan pemerintahan dan administrasi yang teratur dan lengkap serta penduduk dan wilayah yang kongkrit, maka secara otomatis telah melingkupi syarat terbentuknya NRI.

Selain berperan didalam terbentuknya NRI, pasca kemerdekaan Yogyakarta juga mempunyai peran yang sangat strategis di dalam mempertahankan kedaulatan NRI serta menumbuhkan rasa nasionalisme dan identitas keindonesiaannya. Pada bulan Januari 1946 Kedaulatan NRI terancam karena Belanda melalui balatentara NICA (*Nederland Indies Civil Administration*) berhasil menduduki kembali Ibu Kota NRI (Jakarta) dan Bandung.

Sehingga ibu kota NRI harus segera dipindahkan. Tepatnya pada hari ke-127 pasca kemerdekaan NRI yaitu tanggal 4 Januari 1946, Ibu Kota NRI dipindahkan dari Jakarta ke Yogyakarta. Dijadikannya Yogyakarta sebagai ibu kota NRI merupakan bentuk keberpihakan Sri Sultan Hamengku Buwono IX kepada Republik Indonesia. Pada saat-saat genting ketika nyaris seluruh pemimpin Indonesia ditawan Belanda. Dan adanya Serangan Umum 1 Maret 1945 yang diprakarsai oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX, cukup menyita perhatian dunia dan memberi sinyal kepada masyarakat internasional bahwa bangsa Indonesia masih ada. Dari peristiwa-peristiwa tersebut, sangat jelas bahwa peran Yogyakarta sangat besar di dalam mempertahankan kedaulatan NRI.

Selain itu, Yogyakarta juga berperan di dalam menumbuhkan rasa nasionalisme dan identitas keindonesiaan. Peran ini dapat dilihat pada kiprahnya di bidang pendidikan

pasca kemerdekaan. Dengan dikuasai kembali mJakarta dan Bandung oleh Belanda berarti juga hilangnya kekuasaan NRI atas Universitas-universitas yang ada. Universitas-universitas yang ada di Jakarta dan Bandung telah dikuasai oleh Belanda. Universitas yang ada dijadikan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan dengan hegemono Belanda. Oleh sebab itulah kemudian para *founding father* NRI mendirikan sebuah Universitas Nasional dengan nama Balai Perguruan Tinggi Gajah Mada (yang selanjutnya disebut UGM) di Yogyakarta. Dan dalam hal ini, Sultan Hamengku Buwono IX menyediakan bagian dari depan istananya (*pagelaran*) sebagai tempat perkuliahan dan sekaligus perkantoran perguruan tinggi. Dari UGM inilah kemudian ditumbuhkan rasa nasionalisme dan identitas keindonesiaan. Bahkan, pada perkembangannya masa-masa kemerdekaan melalui kampus tersebut telah lahir pejuang-pejuang negeri dan intelektual-intelektual muda yang sigap menghadapi serangan imperialisme.

Peran Yogyakarta dalam mempertahankan kedaulatan NRI terlihat juga dalam perjuangan melawan agresi militer Belanda II pada tanggal 19 Desember 1948. Sebagai upaya untuk mempertahankan kedaulatan NRI maka seluruh rakyat Yogyakarta dan segenap komponen UGM bersatu melawan penjajah. Dan pada akhirnya pada tanggal 27 Desember 1949, Belanda melakukan pengakuan atas kedaulatan Indonesia.

Peran strategis Yogyakarta tampak pula pada era reformasi tahun 1998. Aksi Damai Sejuta Masa di Yogyakarta sebagai bentuk kekesalan dan kekecewaan terhadap pemerintahan Soeharto yang difasilitasi oleh kesultanan dan kadipaten, dan keikutsertaan HB X dalam merumuskan Deklarasi Ciganjur yang mampu menjadi senjata ampuh dalam menurunkan rezim Soehartyo setelah berkuasa 32 tahun lamanya. Semua itu merupakan bentuk kepedulian kesultanan dan kadipaten terhadap perbaikan dan kehidupan yang lebih demokratis di negeri ini.

Dengan demikian semakin jelas bahwa sungguh besar sekali peran Yogyakarta pada awal-awal pendirian NRI, dalam mempertahankan kedaulatan NRI dari penjajah, dalam upaya-upaya mengisi kemerdekaan NRI, menumbuhkan nasionalisme, mewujudkan persatuan dan kesatuan NKRI serta mewujudkan yang lebih demokratis.

## **2. Filosofis Yuridis**

Secara formal predikat keistimewaan Yogyakarta dapat dilihat dalam maklumat tanggal 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII yang pada intinya menyatakan bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman merupakan daerah istimewa dan merupakan bagian dari wilayah Republik Indonesia. Selanjutnya pengakuan terhadap keistimewaan ini dituangkan dalam konstitusi NKRI pada pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 telah mengakui dan menghormati adanya satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Dengan demikian Predikat Istimewa yang disandang Yogyakarta memiliki landasan hukum yang sangat kuat. Dengan diaturnya keistimewaan di dalam konstitusi artinya para pendiri negeri ini sadar dan menjunjung tinggi adanya status keistimewaan suatu daerah. Untuk selanjutnya, pengaturan mengenai keistimewaan Yogyakarta tertuang di dalam beberapa ketentuan Undang-Undang.

Status keistimewaan Yogyakarta tidak diatur lagi dalam UU pembentukan karena telah diatur dalam UU 22/1948. Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di Zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa, dengan undang-undang pembentukan yang termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan Provinsi, Kabupaten, atau desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. (Pasal 1 ayat (2) UU No. 22/1948). Sedangkan mengenai pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tertuang dalam Pasal 18 ayat (5) dan (6) UU No. 22/1948 yang berbunyi: Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan, dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu. Ayat (6) Untuk daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Pengaturan mengenai keistimewaan Yogyakarta sebenarnya sudah ada sejak tahun 1950 yang dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang ditetapkan pada tanggal 4 Maret 1950. Lima bulan kemudian, tepatnya tanggal 14 Agustus 1950, dikeluarkan Undang-Undang

No.19 tahun1950 yang mengubah Undang-Undang No. 3 tahun 1950 juncto UU No. 19 tahun 1950 merupakan Undang-Undang yang berlandaskan pada Undang-Undang Dasar Sementara. Sehingga dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali menggunakan UUD 1945 maka perlu adanya peraturan yang baru yang mengatur mengenai keistimewaan Yogyakarta. Selain ketentuan Undang-Undang di atas, dari hasil penelusuran terhadap Undang-undang yang penulis lakukan, penulis dapatkan ketentuanpasal-pasal dalam beberapa Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia pasca UU No. 22 tahun1948, yaitu: UU No. 01 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-poko Pemerintahan Daerah, UU No. 05 tahun1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, secara eksplisit tetap mengakui dan memberikan pengakuan mengenai status keistimewaan Yogyakarta.

Uniknya dalam aturan peralihan beberapa Undang-Undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah di Indonesia tersebut, tidak sedikitpun ada pengurangan mengenai status keistimewaan. Bahkan, tidak pula membatalkan ketentuan yang berkaitan dengan keistimewaan tersebut. Sehingga menurut hemat penulis, perundang-undangan tersebut tetap berlaku hingga saat ini, dan dapt dijadikan acuan dalam menyusun regulasi keistimewaan Yogyakarta. Meskipun statuskeistimewaan telah diatur dalam Undang-Undang No. 3 tahun 1950 yang telah diubah dalam UU No. 19 tahun 1950 serta tetap diakui oleh Undfang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia, akan tetapi peraturan perundang-undangan tersebut tidak mampu menjelaskan substantif keistimewaan yang dimiliki oleh DIY yang membedakan dengan daerah-daerah yang lain di Indonesia. Sehingga menimbulkan multi-interpretasi dalam memahami keistimewaan Yogyakarta. Dengan demikian, jelas bahwa perlu adanya regulasi yang mampu menjelaskan mengenai substansi yang dimiliki oleh DIY.

### **3. Sosiologis**

Keraton dan Kadipaten Pakualaman mendapat posisi yang utama bagi masyarakat Yogyakarta. Kepemimpinan keraton dan kadipaten pakualaman tetap dijunjung tinggi oleh sebagian besar masyarakat Yogyakarta. Bahkan sabda Sultan mempunyai kekuatan hukum yang lebih dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di

negeri ini. Beberapa peristiwa yang terjadi di negeri ini, misalkan saja pada saat meletusnya Gunung Merapi. Mbah Marijan yang mendapat mandat dari HB IX untuk menjaga Gunung Merapi, tetap kukuh pendiriannya berada di lereng Gunung Merapi meskipun pemerintah telah menyatakan status gawat pada Merapi, sehingga masyarakat diharuskan untuk mengungsi. Himbauan pemerintah tersebut tidak cukup ampuh mengubah pendirian Mbah Marijan dan para pengikutnya. Mbah Marijan selaku juru kunci Merapi yang mendapat amanah dari HB IX tetap tinggal di sekitar Merapi. Dari peristiwa tersebut, tampak bahwa kepemimpinan keraton masih diyakini dan dijunjung tinggi oleh masyarakat Yogyakarta. Selain itu, antusiasme masyarakat untuk hadir dan terlibat dalam acara-acara ritual di lereng Gunung Merapi, Sekatenan, ritual pantai laut selatan, dan ritual-ritual lainnya yang diadakan oleh Keraton dan Kadipaten Pakualaman masih cukup besar. Meskipun sebenarnya telah terjadi perubahan yang cukup mendasar, dari akulturasi budaya-sinkretisme agama Hindu-Jawa menjadi Islam-Jawa. Ini menunjukkan bahwa sangat besar penghormatan masyarakat Yogyakarta terhadap kepemimpinan Keraton dan Kadipaten Pakualaman.

Penghargaan masyarakat terhadap Kasultanan dan Kadipaten dapat dilihat juga dari penerimaan masyarakat terhadap konsep Dwi Tunggal. Pandangan masyarakat Yogyakarta bahwa mengubah, atau lebih-lebih menghapus konsep Dwi Tunggal sama halnya dengan menghapus keistimewaan Yogyakarta. Meskipun bila dirunut dasar juridis-formalnya maka tidak akan ditemukan konsep tersebut. Akan tetapi realitas sosiologis konsep tersebut diakui oleh masyarakat Yogyakarta. Kecintaan dan kedekatan masyarakat Yogyakarta pada Sultan dan Paku Alam pernah diekspresikan oleh masyarakat Yogyakarta secara demonstratif saat terjadi kemelut pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur masing-masing pada tahun 1998 dan 2001. Mereka yang menyuarakan pandangan tentang Dwi-Tunggal adalah Paguyuban lurah se-DIY (ISMAYA-Ing Sedyo Memetri Aslining Ngayogyakarta). Selain ISMAYA, di masing-masing kabupaten juga dibentuk paguyuban-paguyuban lurah yang bisa disebutkan sebagai, BODRONOYO yang merupakan paguyuban lurah se kabupaten Kulon Progo, TUNGGAL JATI yang merupakan paguyuban lurah se Kabupaten Bantul, SEMAR yang merupakan paguyuban lurah se kabupaten Gunung Kidul, dan SURYO NDADARI yang merupakan paguyuban lurah se kabupaten Sleman. Hadirnya Paguyuban Lurah tersebut,

menunjukkan kuatnya keinginan masyarakat Yogyakarta untuk mempertahankan dan melestarikan nilai-nilai sosial-budayanya.

Sesuatu yang menarik, gambaran keinginan yang kuat dari masyarakat Yogyakarta untuk mempertahankan status keistimewaan Yogyakarta tampak dalam antusiasme masyarakat Yogyakarta dalam pesta demokrasi untuk memilih kepala daerah pada tahun 1998. Saat proses pemilihan gubernur pada tahun 1998 diwarnai dengan pelantikan sultan sebagai Gubernur oleh rakyat melalui forum yang dikenal dengan nama Sidang Rakyat Yogyakarta. Hal yang sama juga terjadi pada proses pemilihan wakil gubernur pada tahun 2001. Dengan demikian semakin jelas bahwa sangat besar keinginan masyarakat Yogyakarta untuk mempertahankan status keistimewaan Yogyakarta sebagaimana telah diatur dalam UU No. 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selain itu kedekatan rakyat terhadap keraton dan kadipaten tampak pada antusiasme masyarakat Yogyakarta menghadiri *Pisowanan Agung* yang berlangsung menjelang tumbangnya Orde Baru pada tahun 1998, yang berujung demonstrasi dengan difasilitasi oleh keraton dan kadipaten sebagai upaya menyuarkan kekecewaan terhadap rezim Orde Baru.

Antusiasme rakyat terhadap keraton dan kadipaten pun terjadi pada tanggal 18 April 2007 menjelang pernyataan Sultan HB X yang tidak bersedia lagi menjadi Gubernur DIY pasca selesai jabatannya tahun 2008. Melalui *Pisowanan Agung* tersebut, masyarakat Yogyakarta berharap bisa secara langsung mendengarkan penjelasan dari sultannya. Dukungan masyarakat Yogyakarta terhadap status keistimewaan Yogyakarta juga tampak pada beberapa aksi massa yang digelar oleh masyarakat Yogyakarta menjelang sabda sultan, 7 April 2007 lalu. Dengan demikian, semakin jelas bahwa antusiasme masyarakat Yogyakarta sangat besar untuk mempertahankan dan memperjuangkan status keistimewaan Yogyakarta.

#### **4. RUU Keistimewaan DIY versi Pemda DIY, versi UGM, versi DPD**

RUU keistimewaan DIY dari Tim Perumus Pemda terdiri dari 43 pasal, mempunyai jiwa dan maksud untuk menggabungkan secara proporsional otonomi seluas-luasnya yang dikandung UU no. 22/1999 dengan keistimewaan DIY. Pasal 122 UU No.

22/1999 sendiri telah menjamin dengan mengakui keistimewaan Provinsi DIY, RUU Keistimewaan DIY melihat empat aspek meliputi struktur organisasi pemda, aspek personalia dan wilayah, budaya jawa umumnya dan Yogyakarta pada khususnya, serta pertanahan. Dari segi personalia, UU No. 3/1950 memberi kedudukan secara istimewa HB IX sebagai gubernur seumur hibdup dan sampai saat ini belum dihapus alias masih berhak. Atas dasar pertimbangan UU tersebut sudah menjiwai rakyat DIY, harapan sultan sebagai panutan dan kiblat rakyat pada keraton masih besar. Jadi, jangan sampai Sultan tidak jadi gubernur. Sultan menjadi Gubernur DIY dengan 3 syarat: disetujui keraton, memenuhi persyaratan yang diminta UU No. 22/1999, dan disetujui DPRD Provinsi.

Selainitu masih ada dua alternatif personalia. Alternatifnya, seandainya Sultan tidak memenuhi syarat atau tidak bersedia, maka yang diangkat sebagai gubernur adalah keturunan ke bawah sampai derajat kedua (anak-cucu), atau ke samping sampai derajat kedua (adik, kakak, keponakan). Kemudian apabila alternatif pertama dan kedua tidak ada, barulah kita mengambil mekanisme pemilihan kepala daerah alias kita menanggalkan keistimewaan DIY seperti provinsi lain yang diatur UU No. 22/1999.

Disebutkan pula bahwa RUU ini juga membatasi jabatan 5 tahun sampai 2 kali masa jabatan. Tetapi, jika dikehendaki masyarakat Yogyakarta, bisa saja diangkat kembali meski telah 2 kali masa jabatan. Tentu mekanismenya melalui DPRD sebagai wakil rakyat. Dengan demikian jelas terlihat gabungan antara jiwa rakyat Yogyakarta dan syarat demokratis. Aturan ini juga berlaku untuk wakil gubernur dari trah Pakualaman.

Keistimewaan Yogyakarta sebagai penghargaan kepada HB IX hingga keluarnya Maklumat DIY menjadi bagian Negara Kesatuan RI. Karena saat itu tidak bisa dibayangkan jika HB IX memilih ikut Belanda, bisa saja tidak lahir NKRI, karena itu DIY bisa dibidang kelahiran NKRI. Dalam draf RUU Keistimewaan versi Tim Pemda juga diusulkan penghapusan kelurahan, pengembalian RK (rukun kampung). "Dengan pemerintahan dari kemantren (kecamatan) langsung kepada rukun kampung (RK) dan rukun tetangga maka kita akan merampingkan birokrasi sehingga jalur public service bisa langsung dinikmati. Dari segi budaya, Yogyakarta dikenal dengan Indonesia mini dengan berbagai suku dan budaya. Kita abstrakkan posisi sultan yang bergelar Hamengku Buwono, maksudnya memayu (melindungi) hayuning (raharjo) bawono (dunia). Jadi, mempertahankan dan mengikat budaya yang ada, bukan berarti Jawa

sentries. Pertanahan di DIY juga akan diusulkan menggunakan hukum adat, “UU pokok agraria juga diakui sejauh tidak bertentangan dengan hukum adat,” paparnya. Logikanya dengan menggunakan hukum adat hak-hak atas tanah menjadi lebih kaya. “Seperti Sultan Ground, Keraton ground, menurut UUPA dimiliki Indonesia (negara). Dengan hukum adat, tanah tersebut adalah milik pemda sehingga bisa dimanfaatkan kepentingannya untuk rakyat.

Sedangkan draft yang disusun oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta, lebih memperlihatkan keinginan membuat UU baru sebagai pengganti UU No 3 tahun 1950 yang sudah dikenal sebagai regulasi keistimewaan DIY. Adapun versi UGM juga memberikan tiga alternatif pengisian posisi gubernur DIY. Yaitu Sri Sultan langsung ditetapkan sebagai gubernur, keluarga keraton ditetapkan sebagai gubernur, dan yang ketiga diisi orang luar keraton tetapi lewat Pilkada.

Dari berbagai draft RUUK DIY yang ada, ternyata ada beberapa aspek penting, miosalnya draft yang disusun DPD menonjolkan sisi dari UU No 3 Tahun 1950 tentang Keistimewaan Yogyakarta. RUUK versi DPD pada intinya tetap mendukung/memprioritaskan keikutsertaan pihak Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dalam pengisian jabatan Gubernur DIY periode 2008-2013.

## **BAB VIII**

### **OTONOMI KHUSUS PAPUA**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Otonomi Khusus bagi Papua harus diartikan secara benar, jelas, dan tegas sejak awal karena telah terbentuk berbagai pemahaman/persepsi yang berbeda-beda bahkan negatif mengenai Otonomi Khusus di kalangan rakyat Papua. Pengalaman pahit yang dialami oleh rakyat Papua dalam masa pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru, yang juga memperlakukan daerah Papua sebagai suatu daerah otonomi, telah membuat rakyat Papua sudah tidak percaya lagi terhadap otonomi khusus yang ditawarkan oleh Pemerintah RI.

Yang lebih ironis lagi bahwa pemahaman/persepsi yang berbeda-beda bahkan negatif mengenai Otonomi Khusus di Papua juga terjadi di kawasan pejabat pemerintah dan anggota lembaga legislative, baik di pusat maupun di daerah. Hal-hal tersebut adalah beberapa diantara hambatan-hambatan untuk mensosialisasikan UU tentang Otonomi Khusus di Papua.

Istilah Otonomi Khusus terdiri dari dua kata “otonomi” dan “khusus”. Istilah “otonomi” dalam Otonomi Khusus haruslah diartikan sebagai kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri atau rumah tangganya sendiri. Hal itu berarti pula bahwa rakyat Papua telah mendapatkan kekuasaan dan kewenangan yang lebih besar untuk berpemerintahan sendiri, mengatur penegakan hukum dan ketertiban masyarakat, mengatur dan mengelola segenap sumber daya yang dimilikinya, termasuk sumber daya alam untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua, tetapi dengan

tidak meninggalkan tanggungjawab untuk ikut serta memberikan kontribusinya kepada kepentingan nasional.

Demikian juga kebebasan dan kearifan untuk menentukan kebijakan, strategi, dan program-program pembangunan daerah, antara lain pembangunan infrastruktur, pembangunan sosial, budaya, ekonomi, politik, hukum dan ketertiban, yang sesuai dengan keunikan dan karakteristik alam serta masyarakat dan budaya Papua.

Hal lain yang tidak kalah penting adalah pembangunan jati diri serta harga diri dan martabat orang Papua sebagai bagian dari bangsa Indonesia. Istilah “khusus” hendaknya diartikan sebagai perlakuan berbeda yang diberikan kepada Papua karena kekhususan-kekhususan yang dimilikinya, kekhususan tersebut mencakup hal-hal seperti tingkat sosial ekonomi, masyarakat, budaya dan sejarah politik. Dalam pengertian praktisnya kekhususan otonomi Papua berarti bahwa ada hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Papua dan tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain di Indonesia yang tidak diterapkan di Papua.

## **B. Sejarah Munculnya Perda Khusus Papua**

Pada saat ini, Indonesia memiliki 4 daerah yang diprlakukan secara istimewa atau khusus, antara lain, Daerah Istimewa Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Daerah Khusus Papua (Irian Jaya). Daerah Istimewa Yogyakarta secara khusus telah diakui pemerintahannya sejak Pemerintahan Hindia Belanda. Pengakuan negara terhadap Aceh sebagai daerah Istimewa disebabkan oleh salah satu karakter khas yang dialami dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh yaitu daya juang yang bersumber karakter sosial dan kemasyarakatan dengan buddaya islam yang kuat, sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Sarundajang,2005).

Pada tahun 2001 Provinsi Papua resmi dijadikan provinsi dengan sistem otonomi khusus, hal ini sesuai dengan disahkannya Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang pemberian otonomi khusus yang merupakan hasil dari produk politik dari penguasa untuk Provinsi Papua atau yang disebut juga dengan Perda Khusus. Sama halnya dengan Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) yang telah ditetapkan dengan otonomi khusus

yang disebut juga dengan Syarikat Islam dimana Perda tersebut berlaku bagi umat muslim yang berada di daerah Aceh terkecuali umat yang beragama lain. Yang tetap diberlakukan dengan perda yang berlaku. Perda khusus Papua ini merupakan produk sejarah dimana produk ini dikeluarkan sebagai tindak lanjut untuk mengatasi gejolak Papua yang ingin memisahkan diri dari NKRI dengan dalil untuk mendirikan negara sendiri atau disintegrasi.

Pemberian otonomi khusus kepada provinsi-provinsi tertentu di Indonesia ini dimaksudkan untuk memberikan kekuasaan secara desentralistik dengan asas dekonsentrasi agar pemerintah daerah dapat mengelola daerahnya sendiri sesuai dengan kemampuan dan prakarsanya dengan tetap dilakukan pengawasan oleh pemerintah pusat. Kewenangan ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara proporsional. Disamping itu daerah dalam menjalankan pemerintahannya diberikan hak seluas-luasnya sesuai dengan prinsip otonomi. Pada prinsipnya pemerintah daerah adalah penataan penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan hierarhis dan kesatuan wilayah dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan tugas pemerintahan maupun pembangunan, dimana pemerintah daerah harus menerima konsekuensi di dalamnya (Syaukani, 2002: 132).

Ia lahir sebagai suatu produk politik dan produk sejarah, yang melewati suatu proses sejarah yang panjang dengan segala suka dan dukanya. Ia lahir dalam konteks dinamika social politik dan keamanan dari negara kebangsaan (nation state) Indonesia. Ia lahir konteks penegakan hukum, HAM, dan demokrasi. Keputusan politik penggabungan tanah Papua (waktu itu dikenal dengan Netherlands Nieuw Gueinea) menjadi bagian dari NKRI sejak tahun 1963 namun belum menghasilkan kesejahteraan, kemakmuran, dan pengakuan negara terhadap hak-hak dasar rakyat Papua. Kondisi rakyat Papua di bidang pendidikan, ekonomi, kebudayaan, dan social politik terlihat masih jauh dibandingkan dengan kondisi masyarakat di provinsi-provinsi Indonesia. Persoalan-persoalan pelanggaran HAM juga sering terjadi dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah Papua. Hal ini yang ingin menyebabkan rakyat Papua ingin melepaskan diri dari NKRI sebagai suatu alternatif untuk memperbaiki kesejahteraan hidup mereka.

UU ini lahir sebagai upaya penyelesaian konflik. Sebagai jalan keluar untuk menciptakan win-win solution antara rakyat Papua yang ingin merdeka dan melepaskan

diri dari NKRI dan pemerintah RI yang tetap kokoh mempertahankan integritas dan kedaulatan atas NKRI sehingga pemerintah membuat produk hukum tersebut yang kemudian disebut UU No 21 tahun 2001 yang dinamakan otonomi khusus Papua. Di satu pihak, sangatlah jealوس bahwa keinginan banyak orang Papua adalah kemerdekaan penuh dari RI, sebagaimana disampaikan dalam kongres Papua II di Jayapura (29 Mei sampai 3 Juni 2000). Di lain pihak juga sangat jelas bahwa para penguasa Indonesia telah bereaksi negatif untuk menolak tuntutan tersebut. Kita semua menyadari bahwa kedua belah pihak dengan alasannya masing-masing jika tetap teguh mempertahankan sikapnya, pendiriannya, prinsip-prinsipnya serta berjuang dengan segala cara termasuk cara-cara kekerasan untuk mencapai tujuannya, maka situasi konflik akan sulit dihindari dan konflik tersebut akan berkembang lebih luas dan lebih dalam segala implikasinya. Dalam setiap konflik, korban yang akan berjatuh dari kedua belah pihak akan sulit dihindari, termasuk jatuhnya korban dari orang-orang yang tidak bersalah.

Otonomi khusus bagi daerah Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas kepada provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri didalam kerangka NKRI. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggungjawab yang besar bagi provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memperdayakan potensi sosial –budaya masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui tokoh-tokoh adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut melakukan perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua. Yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambang daerah dalam bentuk daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat.

Undang-undang tentang otonomi khusus juga sekaligus membuka ruang bagi perbaikan untuk masa depan yang lebih baik, belajar dari kesalahan masa lampau agar kita tidak boleh lagi mengulangi kesalahan yang sama di masa depan. Dengan demikian

undang-undang ini juga membuka ruang untuk perbaikan dalam rangka memperjuangkan perbaikan kesejahteraan, keadilan, perdamaian, persamaan hak, dan mengembangkan jati diri, harga diri serta harkat dan martabat sebagai manusia. Undang-undang ini juga membuka ruang untuk membangun kembali kepercayaan rakyat Papua yang sangat merosot, yang diakibatkan oleh kecewanya mereka yang sangat mendalam kepada RI. Undang-undang ini juga membuka kesempatan dan sekaligus sebagai tantangan untuk pengembangan kapasitas dan kapabilitas kepemimpinan dan manajemen daerah/lokal dalam rangka mengembangkan Good Governance, Demokrasi, dan *Civil Society* di Provinsi Papua.

### **C. Kewenangan Provinsi Papua Menurut Otsus**

Struktur dasar dari Otsus adalah, Provinsi Papua diberi kewenangan legislative dan eksekutif. Beberapa bidang kewenangan itu kemudian dihilangkan dan tetap dipegang oleh Pemerintah Pusat. Otsus tidak secara khusus membuat daftar kekuasaan yang dapat dilaksanakan di Provinsi Papua. Maksud pokok menurut Otsus adalah Provinsi Papua memiliki kewenangan atas semua bidang yang tidak terkait dengan bidang-bidang yang secara khusus tetap dipegang oleh Pemerintah Pusat. Pasal 4 (1) memerinci Kewenangan Provinsi Papua sebagai berikut:”Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan , kecuali pemerintahan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiscal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Beberapa kewenangan di sector lain sebagaimana dimaksudkan oleh Undang-undang ini adalah kewenangan Pemerintah Pusat yang meliputi: Kebijakan tentang perencanaan nasional, Pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologo tinggi, konservasi dan standarisasi nasional. Otsus memberikan kewenangan kepada Papua dalam semua bidang yang tidak ditetapkan dalam Pasal 4 (1) dan penjelasannya. Rancangan Perdasus mengenai kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten dan Kota, menyebutkan sector-sektor utama kewenangan Provinsi Papua sebagai berikut: pertanian, perikanan dan laut, pertambangan dan energi, kehutanan, perusahaan pertanian komersial, industri dan perniagaan, koperasi,

penanaman modal, tenaga kerja, kesehatan, pendidikan, budaya, layanan sosial, penataan ruang (perencanaan), pemukiman dan kependudukan, komunikasi, lingkungan hidup, politik dan administrasi pemerintah setempat, pariwisata.

Pada bidang-bidang ini Provinsi Papua dapat membuat peraturannya sendiri. Perdasus dan Perdasi. Tetapi, dalam banyak bidang Otsus menyatakan bahwa Perdasus, Perdasi dan tindakan Provinsi lainnya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ini terjadi 39 kali selama Otsus (periksa daftar yang disusun oleh Departemen Dalam Negeri). Misalnya, Pasal 2 (3) menyatakan bahwa Lembaga Daerah Provinsi Papua akan ditetapkan lebih lanjut oleh Perdasus berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Ada kemungkinan ketentuan dalam otsus bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan sekali lagi muncul persoalan apakah Otsus bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan sekali lagi muncul persoalan apakah Otsus adalah undang-undang yang lebih tinggi atautidak.

#### **D. Kedudukan dan Fungsi Majelis Rakyat Papua (MRP)**

Undang-Undang No. 21 tahun 2001 mengamanatkan dibentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak asli orang Papua berdasarkan penghormatan terhadap adat dan budaya setempat. Dengan demikian, Majelis Rakyat Papua (MRP) mempunyai peranan yang sangat penting dan memberikan warna khusus atau ciri khas dalam melaksanakan otonomi khusus di Papua dibandingkan dengan pemerintahan daerah di tempat lain di wilayah Indonesia.

Di dalam otonomi khusus Papua, hak-hak politik masyarakat adat dan penduduk asli Papua dilindungi dengan diciptakannya satu kamar tertentu di dalam parlemen provinsi Papua yang disebut Majelis Rakyat Papua (MRP). Seperti halnya DPRD, MRP berkedudukan juga di provinsi. MRP mewakili orang-orang asli Papua dan bertanggung jawab mewujudkan perlindungan dan pengembangan hak-hak asli Papua. Oleh karena itu, anggota MRP harus jelas keterwakilannya, harus juga dikenal oleh dan mengenal dengan baik rakyat yang diwakilinya. Kelompok kerja merupakan suatu alat kelengkapan MRP untuk menangani bidang adat, perempuan dan agama. Kelompok kerja MRP

sebagaimana dimaksud dalam pasal 30 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua yang terdiri atas:

- a). Kelompok Kerja Adat: yang mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan adat dan budaya asli.
- b). Kelompok Kerja Perempuan: yang mempunyai tugas melindungi dan memberdayakan perempuan dalam rangka keadilan dan kesetaraan gender.
- c). Kelompok Kerja Keagamaan: yang mempunyai tugas memantapkan kerukunan hidup antar umat beragama.

Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan representasi cultural orang asli Papua yang mempunyai kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan umat beragama. Sementara itu, pengawasan *check and balances* terhadap MRP tidak secara eksplisit terdapat dalam UU No. 21 tahun 2001, sehingga tidak ada kekuasaan atau otoritas lain di Papua yang secara langsung dapat meminta pertanggungjawaban Majelis Rakyat Papua (MRP) bersifat *built-in control* dalam MRP dan berlangsung diantara sesama anggota MRP.

#### **E. Beberapa Ketentuan dalam Otonomi Khusus (Pasal 32):**

(1). Dalam rangka meningkatkan efektivitas pembentukan dan pelaksanaan hukum di Provinsi Papua, dapat dibentuk Komisi Hukum Ad Hoc.

Penjelasan Pasal 32 (1): Pembentukan Komisi Hukum Ad Hoc dimaksudkan untuk membantu Gubernur, DPRD, dan MRP dalam menyiapkan rancangan Perdasus dan Perdasi sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-undang ini.

(2). Komisi Hukum Ad Hoc sebagaimana dimaksud apa ayat (1) yang fungsi, tugas, wewenang, bentuk dan susunan keanggotannya diatur dengan Perdasi. Pembukaan rancangan Perdasi menyatakan bahwa Komisi Hukum bertugas membantu Gubernur, DPRD, dan MRP dalam menyiapkan rancangan Perdasus dan Perdasi sebagai tindak lanjut pelaksanaan UU No. 21 tahun 2001. Ini adalah tugas utama tetapi Komisi Hukum memiliki tugas umum untuk meningkatkan efektivitas pembentukan dan pelaksanaan hukum di Provinsi Papua sebagaimana ditetapkan dalam pasal 32 (1) Otsus. Tugas umum ini harus juga dimasukkan dalam Pembukaan untuk mendefinisikan lingkup tugas pokok

(*terms of reference*) dari Komisi Hukum Ad Hoc dalam pasal 1. Menurut pasal 2, keanggotaan Komisi Hukum terdiri dari para pakar, praktisi hukum, dan LSM. Semua persyaratan keanggotaan lain harus ditetapkan dengan keputusan gubernur. Pasal 4 dan 5 menyebutkan tugas dan fungsi Komisi Hukum Ad Hoc. Pasal-pasal ini memusatkan pada tugas pokok yaitu merancang Perdasus dan Perdasi.

Untuk masalah Hukum Adat, Otsus berisi banyak sekali ketentuan tentang hak adat, hokum adat, dan pengadilan adat (pasal 43, 50, dan 51). Mengingat pentingnya hukum adat di Papua, Komisi Hukum berkewajiban mempertimbangkan dan menghormati hokum adat ketika melakukan semua fungsi lainnya. Komisi Hukum juga harus melakukan riset khusus tentang hokum adat jika diperlukan. Sedangkan masalah keuangan termuat dalam pasal 6 menyatakan bahwa semua keuangan yang diperlukan oleh Komisi Hukum harus dianggarkan dalam APBD Provinsi Papua.

Komisi hukum harus menyerahkan laporan tahunan kepada gubernur, DPRP, dan MRP.

Laporan ini harus berisi ringkasan tentang:

1. pelaksanaan kerja Komisi Hukum selama tahun sebelumnya
2. program kerja yang diusulkan untuk tahun mendatang
3. laporan lengkap keuangan dengan rincian biaya membayar pegawai dan semua pengeluaran yang terjadi

Pembiayaan untuk tahun yang akan datang harus disyaratkan bahwa Komisi Hukum telah menggunakan uang dengan baik pada tahun sebelumnya. Ketua Komisi Hukum diwajibkan secara lisan menjelaskan fungsi dan kerja komisi kepada DPRP sekurang-kurangnya setahun sekali (juga atas permintaan Gubernur atau DPRP). Mekanisme pelaporan semacam ini sangat penting untuk menjamin penggunaan sumber-sumber dana dan sumber lain secara benar.

## **F. Hambatan dalam Implementasi Otonomi Khusus**

Berlakunya undang-undang ini secara normatif telah memasuki tahun kedua (sejak 21 November 2001) akan tetapi implementasinya baru memasuki bulan ke-15 (sejak Januari 2002). Refleksi terhadap implementasi undang-undang menunjukkan bahwa belum secara efektif, hal ini disebabkan karena beberapa hal, antara lain:

1. Belum adanya perangkat peraturan yang menjadi landasan operasionalnya dalam bentuk Peraturan Daerah Provinsi (PERDASI) dan Peraturan Daerah Khusus (PERDASUS). Keterlambatan formulasi PERDASI dan PERDASUS disebabkan karena lembaga yang berwenang memproduksi kedua peraturan ini belum lengkap. PERDASI dibuat oleh DPRP bersama-sama Gubernur, oleh karena sampai saat ini DPRD Provinsi Papua belum berubah menjadi DPRP, maka produk hukum daerah dalam bentuk PERDASI belum bias dibuat. Walaupun sesungguhnya dengan berlakunya Undang-undang No. 21 tahun 2001 lembaga legislative di Provinsi Papua dilaksanakan oleh DPRP. RAPERDASUS dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur dan ditetapkan sebagai PERDASUS setelah mendapat pertimbangan dan persetujuan dari Majelis Rakyat Papua (MRP). Oleh karena DPRP dan MRP belum ada, maka produk hukum dalam bentuk PERDASUS juga belum dapat dibuat.
2. Pembagian penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus selama 1 (satu) tahun pertama dipandang belum dilakukan secara berkeadilan, hal ini disebabkan karena belum adanya instrument hukum dalam bentuk PERDASUS yang memuat factor-faktor yang menjadi indicator dalam menentukan pembagian penerimaan tersebut.
3. Belum ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang MRP, tanpa alasan yang jelas. Padahal RPP tentang MRP telah diusulkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi Papua sejak tanggal 15 Juli 2002 dan seharusnya menurut pasal 72, selambat-lambatnya satu bulan setelah menerima usulan harus sudah ditetapkan.

Sebagai konsekuensi dari adanya kondisi ini, maka berbagai materi muatan yang termuat dalam Undang-Undang No. 21 tahun 2001 belum dapat dilaksanakan secara efektif. Bahkan dalam satu tahun pertama Pemerintah Daerah atau DPRD Provinsi Papua masih menggunakan model atau paradigma lama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Dengan menggunakan format APBD sebagai indicator, sebagian komponen masyarakat menganggap bahwa Otonomi Khusus sebagai suatu kebijakan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat di Provinsi Papua secara berkeadilan ternyata masih jauh dari harapan. Kondisi ini telah memunculkan “*negative image*” bahwa

Otonomi Khusus ternyata hanya sekedar memindahkan tradisi sentralistis Jakarta ke Jayapura. Berbagai pandangan dan penilaian terhadap implementasi Otonomi Khusus harus disikapi secara arif dan bijaksana. Dalam kaitan ini diperlukan adanya format strategi penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan yang berlandaskan pada filosofi dan batang tubuh Undang-Undang No. 21 tahun 2001. Memasuki tahun kedua implementasi kebijakan Otonomi Khusus, dan sebagai respon terhadap “*image*” yang memberi penilaian negative dari berbagai kalangan terhadap implementasi kebijakan ini, maka Pemerintah Daerah dan komponen lainnya yang dianggap mampu memposisikan kebijakan Otonomi Khusus sebagai salah satu solusi penyelesaian berbagai permasalahan di Provinsi Papua.

Pemerintah Daerah dan berbagai komponen masyarakat di Provinsi Papua dikejutkan dengan dikeluarkannya INPRES No. 1 tahun 2003, pada tanggal 27 Januari 2003, isi INPRES ini antara lain: memerintahkan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Gubernur Papua dan Para Bupati di Provinsi Papua untuk mengambil langkah-langkah percepatan pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah berdasarkan UU No. 45 tahun 1999 dan mengaktifkan pejabat gubernurnya. Dikeluarkannya INPRES ini dilatarbelakangi oleh beberapa alasan sebagaimana termuat dalam konsiderans menimbang, antara lain: (1) untuk pelaksanaan UU No. 45 tahun 1999 tentang pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong dipandang perlu dilakukan percepatan penyiapan sarana dan prasarana, pembentukan organisasi perangkat Daerah, dan kegiatan penyelenggaraan Pemerintah Daerah; (2) sesuai tuntutan dan perkembangan aspirasi masyarakat serta kondisi politik nasional yang kondusif pada saat ini, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Irian Jaya Barat perlu direalisasikan secara terarah, terpadu, terkoordinasi, dan berkesinambungan.

Menindaklanjuti INPRES ini, maka Menteri Dalam Negeri telah menerbitkan Radiogram yang ditujukan kepada Gubernur Provinsi Papua, Bupati/Walikota se Provinsi Papua, dan seluruh pejabat eselon I Departemen Dalam Negeri. Radiogram No. 134/221/SJ, tertanggal 3 Februari 2003, antara lain berisikan : (1) seluruh jajaran

Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi /Kabupaten/Kota agar segera mengambil langkah-langkah operasional yang relevan; (2) ditegaskan bahwa INPRES No. 1 tahun 2003 dilaksanakan sejalan dengan operasionalnya UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus di Provinsi Papua; (3) Pemerintah Daerah memberi dukungan penuh untuk pelaksanaan hal-hal tersebut; (4) Sekjen dan Gubernur/Bupati melapor kepada Menteri Dalam Negeri atas persiapan langkah-langkah tersebut dalam waktu selambatnya dua minggu.

Pada tanggal 21 November 2001, Presiden Megawati menandatangani UU Republik Indonesia No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Hingga sekarang sudah lebih dari enam tahun sejak ditetapkannya undang-undang tersebut, belum ada satupun peraturan pelaksanaan (Peraturan Pemerintah, Perdasi, Perdasus) yang diterapkan baik di tingkat daerah maupun di tingkat pusat. Berbagai hambatan telah menghadang implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus di Papua, dalam pengamatan kami, hambatan-hambatan tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Masalah ketidaksamaan dalam pemahaman dan persepsi tentang otonomi khusus di Papua. Sejak awal telah terbentuk persepsi, pemahaman dan pengertian yang berbeda-beda tentang otonomi khusus di kalangan masyarakat Papua itu sendiri. Bertolak dari konsepsi dan pemahaman yang berbeda-beda, respons yang diberikan oleh masyarakat Papua juga berbeda-beda. Ada sebagian rakyat Papua yang memberikan respon positif, dan ada pula yang memberikan respon negative bahkan ada pula yang bersifat netral. Mereka yang memberikan respon positif, melihat status otonomi khusus sebagai satu jalan keluar yang bersifat *win-win solution* yang dapat mencegah konflik bahkan mencegah jatuhnya korban yang lebih banyak lagi. Ada pula sebagian kemedekaan penuh dalam artian lepas dari NKRI. Hal ini seperti yang dikemukakan diatas, bahwa yang lebih ironis lagi adalah bahwa pemahaman/konsepsi yang di kalangan pejabat pemerintah dan anggota-anggota lembaga legislative, baik di pusat maupun di daerah. Padahal mereka mempunyai tanggung jawab untuk menjelaskan tentang otonomi khusus secara benar, jelas dan tegas. Hal seperti itu akan sangat menghambat upaya sosialisasi tentang otonomi khusus ke tengah-tengah masyarakat Papua.

2. Pada sisi lain, dari pihak pemerintah pusat ada kalangan atau pejabat tertentu yang curiga atau khawatir bahwa undang-undang otonomi khusus bagi Papua akan lebih mendorong perjuangan rakyat Papua untuk merdeka. Lebih ironis lagi bahwa sejumlah pejabat orang asli Papua yang selama ini justru berperan sebagai penengah justru dicurigai tanpa bukti dan data yang akurat. Dengan demikian salah satu masalah implementasi UU Otonomi Khusus Papua karena terdapat rasa tidak saling mempercayai diri satu sama lain.
3. Sangat lambannya proses penyusunan peraturan-peraturan pelaksanaan (PP, Perdasi dan Perdasus). Hingga juni 2003 sudah lebih dari satu setengah tahun diterapkannya UU Otonomi Khusus Papua belum ada satupun peraturan pelaksanaan baik di tingkat pusat maupun daerah. Salah satu penyebab kelambatan tersebut adalah Tim Inti yang terdiri dari para intelektual Papua yang menyusun Konsep Rancangan Undang-Undang tersebut tidak dilibatkan secara utuh dan penuh dalam penyusunan draft rancangan peraturan pelaksanaan tersebut. Tanpa keterlibatan tim inti tersebut tidak saja menyebabkan proses itu menjadi lambat, tetapi bias terjadi *missing link* antara nilai-nilai dasar dan norma-norma dasar yang diatur dalam UU tersebut untuk kemudian dijabarkan kedalam peraturan-peraturan pelaksanaannya. Bahkan tidak mungkin terjadi *misinterpretasi*, *misunderstanding*, dan *misperception* terhadap UU tersebut. Dalam gilirannya konsep-konsep dalam peraturan-peraturan pelaksanaan akan menyimpang dari nilai-nilai dan norma-norma dasar yang tertuang dalam UU tersebut.
4. Masalah penyerahan kewenangan dan sumber daya yang konsisten dan setengah hati oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Kita memahami bahwa menyerahkan semua kewenangan dan sumber daya yang selama ini dikelola oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, bukanlah hal yang mudah walaupun atas perintah UU. Dalam banyak hal pemerintah pusat belum siap secara mental untuk menyerahkan semua kewenangan tertentu yang telah diserahkan tetapi ditarik kembali, sehingga terjadi kondisi tarik ulur antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal lain ialah persiapan secara administrative, structural dan fungsional dari pihak yang menyerahkan dan pihak yang menerima, belum diatur

secara jelas dalam pemerintah pusat sehingga memperlambat bahkan menghambat proses penyerahan itu sendiri. Dalam hal ini pemerintah pusat tidak konsisten untuk melaksanakan urusan-urusan penyerahan, sesuai dengan perintah undang-undang.

5. Masalah kesiapan pemerintah daerah untuk menerima dan mengambil alih kewenangan, sumber daya, tugas dan tanggung jawab dari pemerintah pusat. Kita semua memahami bahwa pemerintah daerah belum siap, dalam arti kapasitas dan kapabilitas kepemimpinan dan manajemen yang dimilikinya belum memadai untuk memikul dan mengemban kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Akibat kekuasaan yang sangat sentralistik pada waktu yang lalu telah membantu pemerintah daerah yang kerdil dan sangat bergantung dari subsidi yang diberikan oleh pemerintah pusat, sehingga cenderung untuk mematikan inisiatif dan kreativitas pemerintah daerah. Hal-hal seperti itu telah ikut menghambat upaya-upaya pemberdayaan pemerintah daerah. Demikian juga *intellectual resources* yang sangat terbatas untuk menyusun/merumuskan konsep-konsep kebijakan, strategi dan program-program pembangunan daerah yang tepat dan berguna/bermanfaat bagi seluruh rakyat merupakan suatu masalah yang tersendiri.
6. Masalah lain yang tidak kalah penting adalah pengawasan, transparansi dan akuntabilitas, yang juga belum berjalan sebagaimana mestinya sehingga membuka peluang/kesempatan untuk terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme yang semakin berkembang di daerah-daerah. Hal-hal tersebut akan menghambat upaya-upaya untuk mengembangkan suatu pemerintah yang baik dan bersih (*clean dan good governance*) di daerah-daerah.

**BAB IX**  
**OTONOMI KHUSUS**  
**NANGGROE ACEH DARUSSALAM (NAD)**

**A. Pemerintah Daerah NAD**

**1. Pejabat-pejabat Pemerintah Daerah NAD**

Seperti halnya pemerintah daerah di Provinsi lain, NAD memiliki struktur pejabat pemerintah baik yang bersifat horisontal maupun hirarkhis. Namun ada badan-badan tertentu yang hanya ada di Provinsi NAD. UU No. 18 tahun 2001 pasal 1 memuat bagian-bagian dari pemerintah daerah NAD, yaitu:

- a. Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe adalah lembaga yang merupakan symbol bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan pemerintahan dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- b. Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Aceh.
- c. Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Gubernur beserta perangkat lain pemerintah Daerah Istimewa Aceh sebagai Badan Eksekutif Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Badan Legislatif Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum
- e. Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah lembaga peradilan yang bebas dari pengaruh dari pihak manapun dalam wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berlaku untuk pemeluk agama Islam

## **2. Struktur Hirarkhis Pemerintah Daerah NAD**

Dalam UU No. 32 tahun 2004 telah disebutkan struktur hirarkhis pemerintahan daerah yaitu provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan kelurahan/desa. Dalam UU No. 18 tahun 2001, NAD juga memiliki struktur hirarkhis yang sama dengan provinsi lain, tetapi mempunyai nama yang berbeda, sesuai dengan isi pasal (1) dan pasal (2). Penyetaraan jenjang pemerintahan di dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diperlukan untuk penentuan kebijakan nasional diajukan oleh Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam kepada pemerintah.

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dibagi dalam kabupaten/sagoes dan kota/banda terdiri atas kecamatan/sagoes cut.

Kecamatan/sagoes cut adalah perangkat daerah kabupaten/sagoes dan kota/banda, yang dipimpin oleh camat. Kecamatan/sagoes cut terdiri atas mukim, dan mukim terdiri atas gampong. Mukim adalah kesatuan masyarakat hukum dalam provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang terdiri atas gabungan beberapa gampong yang mempunyai batas wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, berkedudukan langsung di bawah kecamatan/sagoes cut, yang dipimpin oleh Imum Mukim.

Gampong adalah kesatuan masyarakat hukum yang merupakan organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah mukim yang menempati wilayah tertentu, yang dipimpin oleh Keuchik dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

## **B. Keuangan Provinsi NAD**

Keuangan provinsi NAD diatur dalam UU No. 18 Tahun 2001 (Qanun) dalam pasal (4) sampai pasal (7).

### **1. Penerimaan Daerah NAD**

Sumber penerimaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam meliputi:

- a. Pendapatan Asli Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam terdiri dari: pajak daerah, retribusi, zakat, hasilperusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Zakat sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dapat mengurangi kewajiban membayar pajak bagi pembayar zakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi tidak meniadakan kewajiban membayar pajak.
- b. Dana perimbangan, terdiri atas:
  - 1). Bagi hasil pajak dan sumber daya alam yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu bagian dari penerimaan pajak bumi dan bangunan sebesar 90%, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan sebesar 80%, pajak penghasilan orang pribadi sebesar 20%, penerimaan sumber daya alam dari, sector kehutanan sebesar 80%, pertambangan umum sebesar 80%, perikanan sebesar 80%, pertambangan minyak bumi sebesar 15%, dan pertambangan gas alam sebesar 30%.
  - 2). Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
  - 3). Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- c. Penerimaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka otonomi khusus. Penerimaan dalam rangka otonomi khusus berupa tambahan penerimaan bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dari hasil sumber daya alam di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam setelah dikurangi pajak, yaitu sebesar 55% untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 40% untuk pertambangan gas alam selama selama delapan tahun sejak berlakunya undang-undang ini. Mulai tahun ke-sembilan setelah berlakunya undang-undang ini pemberian tambahan

- penerimaan menjadi sebesar 35% untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 20% untuk pertambangan gas alam.
- d. Pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah, terdiri dari pinjaman dalam negeri maupun luar negeri, sedangkan penerimaan lain-lain yang sah antara lain penyertaan modal pada badan usaha milik Negara (BUMN) yang hanya berdomisili dan beropsesi di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

## **2. APBDP NAD**

Tata cara penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (APBDPNAD), perubahan dan perhitungannya serta pertanggungjawaban dan pengawasannya diatur dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam APBDPNAD ini dimuat ketentuan sekurang-kurangnya 30% pendapatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) huruf a, ayat (4), dan ayat (5) dialokasikan untuk biaya pendidikan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

### **C. Lembaga Legislatif Provinsi NAD**

Kekuasaan legislatif di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mempunyai fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan kebijakan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mempunyai wewenang dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Selain itu DPRD NAD juga mempunyai hak angket dan hak mengajukan pernyataan pendapat.

Anggota DPRD Provinsi NAD mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Jumlah anggota DPRD Provinsi NAD paling banyak 125% dari yang ditetapkan undang-undang.

### **D. Lembaga Eksekutif Provinsi NAD**

Lembaga eksekutif Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan oleh Gubernur yang dibantu oleh seorang Wakil Gubernur dan perangkat daerah. Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam bertanggung jawab dalam penetapan kebijakan ketertiban, ketenteraman, dan keamanan di luar yang terkait dengan tugas teknis

kepolisian. Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam karena jabatannya adalah juga wakil Pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi NAD. Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

## **E. Pilkada di NAD**

### **1. Pemilihan Gubernur/ Wakil Gubernur**

Gubernur dan Wakil Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam dipilih secara langsung setiap 5 tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia, serta dilaksanakan secara jujur dan adil. Seseorang yang dapat ditetapkan menjadi calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah warga Negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:

- a) Menjalankan syariat agamanya
- b) Setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah
- c) Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau yang sederajat.
- d) Berumur paling sedikit 35 tahun
- e) Sehat jasmani dan rohani
- f) Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana
- g) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap; dan
- h) Tidak pernah menjadi warga negara asing

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan dan diawasi oleh Komisi Pengawas Pemilihan, yang masing-masing dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Anggota Komisi Independen Pemilihan terdiri atas anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia dan anggota masyarakat. Anggota Komisi Pengawas Pemilihan terdiri atas unsur anggota DPRD, unsure pengawas pemilu nasional, dan anggota masyarakat yang independen.

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan melalui tahap-tahap: pencalonan, pelaksanaan pemilihan, serta pengesahan hasil pemilihan dan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Tahap pencalonan dilaksanakan melalui:

- a) pendaftaran dan seleksi administratif pasangan bakal calon oleh Komisi Independen Pemilihan
- b) pemaparan visi dan misi pasangan bakal calon di depan DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
- c) penetapan pasangan bakal calon oleh DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
- d) konsultasi pasangan bakal calon oleh DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam kepada pemerintah
- e) penetapan pasangan calon oleh DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; dan
- f) pendaftaran pemilih oleh Komisi Independen Pemilihan bersama dengan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Tahap pelaksanaan pemilihan meliputi :

- a) pemilihan pasangan calon Gubernur yang dilaksanakan secara langsung oleh masyarakat pemilih serentak pada hari yang sama di seluruh wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
- b) penghitungan suara secara transparan dan terintegritasi yang dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan
- c) penyerahan hasil penghitungan suara oleh Komisi Independen Pemilih kepada DPRD Provinsi nanggroe Aceh Darussalam; dan
- d) pengesahan hasil penghitungan suara yang dilaksanakan oleh DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Tahap pengesahan dan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih meliputi:

- a) penyerahan hasil pemilihan oleh DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam kepada presiden melalui menteri dalam negeri
- b) pengesahan gubernur dan wakil gubernur terpilih oleh presiden dan
- c) pelantikan gubernur dan wakil gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dilaksanakan oleh menteri dalam negeri atas nama presiden dan pengangkatan sumpahnya yang dilakukan di hadapan mahkamah syari'ah

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam sidang paripurna DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pengawasan proses pemilihan gubernur dan wakil gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan oleh Komisi Pengawas Pemilihan

## **2. Pemilihan Bupati/Wakil Bupati**

Pemilihan Bupati/Wakil Bupati menggunakan ketentuan yang sama seperti pada pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, tetapi terdapat beberapa pengecualian yaitu:

- a) penyerahan hasil pemilihan oleh DPRD Kabupaten/Kota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur
- b) pengesahan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota terpilih oleh Menteri Dalam Negeri: dan
- c) pelantikan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota oleh Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri dan pengangkatan sumpahnya dilakukan dihadapan ketua Mahkamah Syari'ah dalam Sidang DPRD Kabupaten/Kota.

## **3. Implikasi Ketentuan Pilkada Langsung NAD**

Pasal-pasal strategis dalam UU No 18 tahun 2001 berkaitan dengan proses pemilihan kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat. Pada tahun 2001, Provinsi NAD adalah satu-satunya provinsi yang memiliki aturan khusus mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung. Sementara pemilihan kepala daerah di provinsi lain di Indonesia masih dilaksanakan oleh DPRD masing-masing. Sebenarnya pemilihan kepala daerah langsung dapat membuka peluang bagi tercapainya perdamaian di Aceh apabila semua pihak yang bertikai memindahkan pertikaian dan persaingannya menuju pemilu. Sayangnya peluang ini tidak pernah dimanfaatkan karena tidak ada kemauan politik dari pemerintah nasional untuk benar-benar menerapkan UU No.18 tahun 2001 serta prinsip-prinsip otonomi khusus di Aceh. Khususnya untuk pilkada, seharusnya pelaksanaannya sepenuhnya diselenggarakan berdasarkan UU. No.18 tahun 2001 yang telah mengatur penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati dan walikota di Aceh. Bahkan DPRD Provinsi NAD telah menghasilkansuatu qanun (perda) mengenai penyelenggaraan pilkada langsung di Aceh yang memberi terobosan penting dengan

membuka peluang bagi pencalonan kandidat independen untuk pemilihan kepala daerah di Aceh.

Ada beberapa ketidaksesuaian antara UU No.18 tahun 2001 dengan UU No.32 tahun 2004. Pertama menyangkut penyelenggara pilkada langsung di NAD. UU No.18 tahun 2001 menggariskan bahwa penyelenggara pilkada di NAD adalah Komisi Independen Pemilihan yang terdiri dari anggota KPU nasional. Qanun pilkada langsung menetapkan bahwa anggota KIP adalah 9 orang termasuk 1 orang anggota KPU nasional dengan masa jabatan 5 tahun. UU No. 32 tahun 2004 merinci keanggotaan KIP dengan menetapkan bahwa wakil KPU nasional dalam KIP adalah ketua dan anggota KPU Provinsi yang dibentuk berdasarkan UU No.12 tahun 2003 tentang Pemilu. Kini DPRD NAD mengalami dilemma karena telah menyeleksi dan melantik 8 orang anggota KIP, namun karena ketentuan UU No.32 tahun 2004 maka ada tekanan untuk melantik pula seluruh anggota KPU provinsi sebanyak 5 orang menjadi KIP sehingga keseluruhan anggota KIP menjadi 13 orang. Seharusnya bila pemerintah nasional menghormati prinsip otonomi khusus Provinsi NAD, maka perintah UU No.18 tahun 2001 serta Qanun No.2 tahun 2004 ditegakkan secara penuh dengan tetap hanya melantik 9 orang anggota KIP termasuk 1 wakil KPU Nasional yang dapat diisi oleh Ketua KPU Provinsi NAD sebagai wakil kolektif KPU Provinsi.

Ketidaksesuaian lain adalah menyangkut peluang kandidat independen dalam Qanun No.2 tahun 2004 tentang pilkada langsung di Aceh. Tentu ini bertentangan dengan UU No.32 tahun 2004 yang sama sekali tidak membuka peluang adanya kandidat independen karena semua calon kepala daerah harus dicalonkan oleh parpol atau gabungan parpol.

## **1. Qanun**

Pemberlakuan UU No.18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sesungguhnya memberi peluang lahirnya peraturan perundang-undangan berupa Qanun yang mengatur aspek-aspek yang berhubungan antara relasi pemerintah dengan masyarakat.

Qanun adalah istilah yang digunakan di Aceh untuk merujuk kepada Peraturan Daerah (Perda). Di dalam UU Pemerintahan Aceh, qanun diartikan sebagai Peraturan

perundang-undangan sejenis peraturan daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat di Aceh. UUPA memandatkan lahirnya sejumlah qanun. Saat ini, ada 59 qanun yang termuat di dalam Prolega (Program Legislasi Aceh-Prolegda).

Qanun dapat diinisiasi baik oleh lembaga eksekutif maupun lembaga legislative di Aceh. Setelah pengajuan, sebuah rancangan qanun (Raqaan) akan dibawa ke dalam uji public dan pembahasan di dalam badan legislative (DPRA). Setelah proses ini dan pemuatan usulan-usulan perubahan terhadap raqaan tersebut, qanun akan disahkan oleh legislatif dan ditandatangani oleh badan eksekutif.

Beberapa contoh qanun yang berlaku di Aceh:

- a. Qanun No.10 tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam. Disahkan pada tanggal 14 Oktober 2002 dan diundangkan 6 Januari 2003.
- b. Qanun No. 11 tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam. Disahkan tanggal 14 Oktober 2002, dan diundangkan tanggal 6 Januari 2003. Kandungan utama qanun ini berupaya memilah dan mengelaborasi lebih jauh peraturan daerah No.5 tahun 2003 Tentang Pelaksananan Syariat Islam.
- c. Qanun No.12 tahun 2003 tentang Larangan Minuman Khamr dan sejenisnya.
- d. Qanun No.13 tahun 2003 tentang Maisir (perjudian)
- e. Qanun No.14 tahun 2003 tentang Khalwat (mesum).

## **BAB X**

### **GOOD GOVERNANCE**

#### **(PEMERINTAHAN YANG BAIK)**

#### **A. Paradigma Good Governance**

Perkembangan paradigma *Good Governance* ini juga untuk sebagian akibat adanya globalisasi suatu ide, kegiatan (fenomena menjadi sesuatu yang global: tidak hanya untuk suatu masyarakat/bangsa tertentu. Globalisasi memang bukan hanya ekonomi, tetapi juga ideology, HAM dan politik (Bintoro Tjokroamidjojo, 2000).

Ismail Muhammad (2000), mengatakan bahwa ahli juga sepakat bahwa Good Governance merupakan paradigma baru dan menjadi ciri yang harus ada dalam sistem administrasi publik, yang dalam penyelenggaraannya harus secara politik akseptabel, secara hukum efektif dan secara administrasi efisien.

Bintoro Tjokroamidjojo (2000) Governance artinya memerintah, menguasai, mengurus. Bondan Gunawan (2000) menawarkan kata penyelenggaraan *World Bank (2000)* merumuskan pelaksanaan kekuasaan politik untuk memanager masalah-masalah suatu Negara.

Karshi Nisjar (1997) istilah Governance secara harfiah dapat diartikan sebagai suatu kegiatan, pengarahan, pembinaan atau dalam bahasa inggrisnya adalah guilding.

Governance adalah suatu proses dimana suatu system soial, ekonomi, atau system organisasi komel lainnya dikendalikan dan diatur. (Paquet 1994)

Sedangkan Pinto (1994) mendefinisikan Governance sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintah secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya. Proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan publik goods and services disebut governance (pemerintah/ pemerintahan). Sedangkan praktek terbaik disebut Good Governance (pemerintahan yang baik). Istilah Good Governance diartikan pemerintahan yang baik (Sofyan Effendi 2000). Bondan Gunawan (2000) mengajukan padanan kata penyelenggaraan yang baik atau pemerintah yang bersih, - pemerintahan yang berwibawa (Ismail Muhammad 1997).

## **B. Unsur-Unsur Good Governance**

Bank dunia mensinonimkan good governance dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab (LA BPKP 2000). Sedangkan UNDP memberikan definisi Good Governance sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif, diantara negara, sektor swasta dan masyarakat. Secara umum good governance mengandung unsure utama yang terdiri dari akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan aturan hukum (Kashi Nisjar 1997).

Berikut ini dikemukakan penjelasan tentang unsur-unsur tersebut.

1. Akuntabilitas: Tanggung gugat dari pengurusan, penyelenggaraan dari governance yang dilakukan lebih jauh diartikan adalah kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkan.
2. Transparansi: yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak mengenai perumusan kebijakan (politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha. Dengan kata lain, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka diketahui oleh umum.

3. Keterbukaan: pemberian informasi secara terbuka, terbuka untuk *open free suggestion*, dan terbuka terhadap kritik yang merupakan partisipasi. Keterbukaan bias meliputi bidang politik, ekonomi dan pemerintahan.
4. Aturan Hukum: keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha berdasarkan hukum jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijaksanaan public yang ditempuh. Juga dalam *social economic transaction. Conflict resolution* berdasarkan hukum (termasuk arbitrase). Institusi hukum yang bebas, dan kinerjanya yang terhormat (Bintoro Tjokroatmodjo 2000).

### **C. Karakteristik Good Governance**

Berdasarkan perihal tersebut diatas UNDP (badan PBB untuk program pembangunan 1996) merumuskan karakteristik *Good Governance* sebagai berikut:

1. Partisipasi, yaitu setiap warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan, harus mempunyai hak suara yang sama dalam proses pemilihan umum dengan kebebasan berpendapat secara konstruktif.
2. Penegakan hukum, yaitu kerangka yang dimiliki haruslah berkeadilan dan dipatuhi
3. Transparan, yaitu bahwa transparansi pemerintahan harus dibangun dalam kebebasan aliran informasi yang ingin dimiliki oleh mereka yang membutuhkan.
4. Daya tanggap, yaitu bahwa setiap lembaga dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (masyarakat).
5. Berorientasi Konsensus, yaitu bahwa pemerintahan yang baik adalah yang dapat menjadi penengah bagi berbagai perbedaan dan memberikan suatu penyelesaian.
6. Berkeadilan, yaitu memberikan kesempatan upaya untuk meningkatkan kualitas hidup seorang dengan adil tanpa membedakan laki-laki atau perempuan.
7. Efektifitas dan Efisiensi, yaitu bahwa setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan suatu yang benar-benar dibutuhkan.
8. Akuntabilitas, yaitu bahwa para pengambil keputusan dalam pemerintah dapat memiliki pertanggungjawaban kepada publik.

9. Bervisi Strategis, yaitu bahwa para pimpinan dan masyarakat memiliki pandangan yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia.
10. Kesalingterikatan, yaitu bahwa keseluruhan ciri pemerintah mempunyai kesalingterikatan yang saling memperkuat dan tidak bisa berdiri sendiri.

#### **D. Pilar-Pilar Good Governance**

Good Governance hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan public. Jenis lembaga tersebut adalah sebagai berikut :

1. Negara :
  - a. Menciptakan kondisi politik, ekonomi, dan social yang stabil
  - b. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan
  - c. Menyediakan public service yang efektif dan accountable
  - d. Menegakkan HAM
  - e. Melindungi lingkungan hidup
  - f. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan public
2. Sektor Swasta
  - a. Menjalankan industri
  - b. Menciptakan lapangan kerja
  - c. Menyediakan insentif bagi karyawan
  - d. Meningkatkan standar hidup masyarakat
  - e. Memelihara lingkungan hidup
  - f. Menaati peraturan
  - g. Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat
  - h. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM
3. Masyarakat Madani
  - a. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi
  - b. Mempengaruhi kebijakan politik
  - c. Sebagai sarana checks and balances pemerintah
  - d. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan social pemerintah
  - e. Mengembangkan sumber daya manusia

- f. Sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat

## **E. Agenda Good Governance**

Good Governance sebagai suatu gerakan adalah segala daya upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik. Oleh karena itu gerakan good governance harus memiliki agenda yang jelas tentang apa yang mesti dilakukan agar tujuan utamanya dapat dicapai. Untuk kasus Indonesia, agenda good governance harus disesuaikan dengan kondisi riil bangsa saat ini, yang meliputi:

### **1. Agenda Politik**

Masalah politik seringkali menjadi penghambat bagi terwujudnya good governance. Hal ini dapat terjadi karena beberapa sebab, diantaranya adalah acuan konsep politik yang tidak/kurang demokratis yang berimplikasi pada berbagai persoalan di lapangan. Krisis politik yang melanda bangsa Indonesia dewasa ini tidak lepas dari penataan system politik yang kurang demokratis. Oleh karena itu perlu dilakukan pembaharuan politik yang menyangkut masalah-masalah penting seperti:

- a. Amandemen UUD 1945 sebagai sumber hukum dan acuan pokok penyelenggaraan pemerintahan, amandemen UUD 1945 harus dilakukan untuk mendukung terwujudnya good governance seperti pemilihan presiden secara langsung, memperjelas susunan dan kedudukan MPR dan DPR, kemandirian Kejaksaan Agung dan penambahan pasal-pasal tentang hak asasi manusia.
- b. Perubahan Undang-undang Politik dan Undang-undang Keormasan yang lebih menjamin partisipasi dan mencerminkan keterwakilan rakyat.
- c. Reformasi agrarian dan perburuhan
- d. Mempercepat penghapusan peran social politik TNI
- e. Penegakan supremasi hukum

### **2. Agenda Ekonomi**

Krisis Ekonomi bias melahirkan berbagai masalah social yang bila tidak teratasi akan mengganggu kinerja pemerintahan secara menyeluruh. Untuk kasus

Indonesia, permasalahan krisis ekonomi ini telah berlarut-larut dan belum ada tanda-tanda akan segera berakhir. Kondisi demikian ini tidak boleh dibiarkan berlanjut dan harus segera ada percepatan pemulihan ekonomi. Mengingat begitu banyak permasalahan ekonomi di Indonesia, perlu dilakukan prioritas-prioritas kebijakan. Prioritas yang paling mendesak untuk pemulihan ekonomi saat ini antara lain:

a. Agenda Ekonomi Teknis

Otonomi Daerah. Pemerintah dan rakyat Indonesia telah membuat keputusan politik untuk menjalankan otonomi daerah yang esensinya untuk memberikan keadilan, kepastian dan kewenangan yang optimal dalam pengelolaan sumber daya daerah guna memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi yang dimilikinya. Agar pelaksanaan otonomi daerah ini berjalan tanpa gejolak dibutuhkan serangkaian persiapan dalam bentuk strategi, kebijakan program dan persiapan institusi di tingkat pusat dan daerah.

Sektor Keuangan dan Perbankan. Permasalahan terbesar sector keuangan saat ini adalah melakukan segala upaya untuk mengembalikan fungsi sector perbankan sebagai intermediasi, serta upaya mempercepat kerja BPPN. Hal penting yang harus dilakukan antara lain (1) tidak adanya dikhotomi antara banker nasional dan banker asing, lebih diperlukan kinerja yang tinggi, tidak peduli apakah hal itu dihasilkan oleh bank nasional ataupun asing. (2) perlu lebih mendorong dilakukannya merger atau akuisisi, baik di bank BUMN maupun swasta. (3) pencabutan *blanket guarantee* perlu dipercepat, namun dilakukan secara bertahap. (4) mendorong pasar modal dan mendorong independensi pengawasan (Bapepam). (5) perlunya penegasan komitmen pemerintah dalam hal kinerja BPPN khususnya dalam pelepasan asset dalam waktu cepat atau sebaliknya.

Kemiskinan dan ekonomi rakyat. Pemulihan ekonomi harus betul-betul dirasakan oleh rakyat kebanyakan. Hal ini praktis menjadi prasarat mutlak untuk membantu penguatan legitimasi pemerintah, yang pada gilirannya

merupakan bekal berharga bagi percepatan proses pembaharuan yang komprehensif menuju Indonesia baru.

b. Agenda Pengembalian Kepercayaan

Hal-hal yang diperlukan untuk mengembalikan ayau menaikkan kepercayaan terhadap perekonomian Indonesia adalah kepastian hukum, jaminan keamanan bagi seluruh masyarakat, penegakan hukum bagi kasus-kasus korupsi, konsistensi dan kejelasan kebijakan pemerintah, integritas dan profesionalisme birokrat, disiplin pemerintah dalam menjalankan program, stabilitas sosial dan politik, dan adanya kepemimpinan nasional yang kuat.

3. Agenda Sosial

Masyarakat yang berdaya, khususnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan merupakan perwujudan riil *good governance*. Masyarakat semacam ini akan solid dan berpartisipasi aktif dalam menentukan berbagai kebijakan pemerintahan. Selain itu masyarakat semacam ini juga akan menjalankan fungsi pengawasan yang efektif dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

Sebaliknya, pada masyarakat yang masih belum berdaya di hadapan negara, dan masih banyak timbul masalah sosial di dalamnya seperti konflik dan anarkisme kelompok, akan sangat kecil kemungkinan *good governance* bisa ditegakkan. Salah satu agenda untuk mewujudkan *good governance* pada masyarakat semacam ini adalah memperbaiki masalah sosial yang sedang dihadapi.

Masalah social yang cukup krusial dihadapi bangsa Indonesia akhir-akhir ini adalah konflik yang disertai kekejaman sosial luar biasa yang menghancurkan kemanusiaan dan telah sampai pada titik yang membahayakan kelanjutan kehidupan dalam bentuk kekerasan komunal dan keterbuangan social dengan segala variannya. Kasus-kasus seperti pergolakan di Aceh dan Ambon adalah beberapa contoh dari masalah social yang harus segera mendapatkan solusi yang memadai.

Oleh karena itu masyarakat bersama pemerintah harus melakukan tindakan pencegahan terhadap daerah lain yang menyimpan potensi konflik. Bentuk pencegahan terhadap kekerasan komunal dapat dilakukan melalui pemberian

santunan terhadap mereka yang terkena korban konflik, mencegah pertikaian vertical maupun horizontal yang tidak sehat dan potensial mengorbankan kepentingan bangsa dan mencegah pula segala bentuk anarkhi sosial yang terjadi di masyarakat.

#### 4. Agenda Hukum

Hukum merupakan factor penting dalam penegakan good governance. Kekurangan atau kelemahan sistem hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dapat dipastikan, good governance tidak akan berjalan mulus di atas sistem hukum yang lemah.

Oleh karena itu penguatan sistem hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya good governance.

Sementara itu posisi dan peran hokum di Indonesia tengah berada pada titik nadir, karena hokum saat ini lebih dianggap sebagai komoditi dari pada lembaga penegak keadilan. Kenyataan demikian ini yang membuat ketidakpercayaan dan ketidaktaatan pada hukum oleh masyarakat.

Untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap hukum dalam rangka mewujudkan good governance diperlukan langkah-langkah kongkret dan sistematis. Langkah-langkah tersebut adalah:

- a. Reformasi Konstitusi merupakan sumber hukum bagi seluruh tata penyelenggaraan Negara. Untuk menata kembali sistem hukum yang benar perlu diawali dari penataan konstitusi yang oleh banyak kalangan masih banyak mengandung celah kelemahan.
- b. Penegakan hukum merupakan syarat mutlak pemulihan kepercayaan rakyat terhadap hukum adalah penegakan hokum. Reformasi di bidang penegakan hokum yang bersifat strategis dan mendesak untuk dilakukan adalah (1) reformasi mahkamah agung dengan memperbaiki system rekrutmen (pengangkatan), pemberhentian, pengawasan dan penindakan yang lebih menekankan aspek transparansi dan partisipasi masyarakat. Perbaikan sebagaimana tersebut di atas harus dilakukan oleh Komosi Yudisial Independen yang anggotanya terdiri dari mantan hakim agung, kalangan praktisi hukum, akademisi/cendekiawan hokum dan tokoh masyarakat. (2)

reformasi kejaksaan, untuk memulihkan kinerja kejaksaan saat ini khususnya dalam menangani kasus-kasus KKN dan pelanggaran HAM, perlu dilakukan fit and proper test terhadap jaksa agung dan pembantunya sampai eselon II untuk menjamin integritas pribadi yang bersangkutan. Selain itu untuk mengawasi kinerja kejaksaan perlu dibentuk sebuah komisi independent pengawas kejaksaan.

c. Pemberantasan KKN.

KKN merupakan penyebab utama dari tidak berfungsinya hukum di Indonesia. Untuk memberantas KKN diperlukan setidaknya dua cara (1) dengan cara mencegah (*preventif*) dan (2) upaya penanggulangan (*represif*). Upaya pencegahan dilakukan dengan cara memberi jaminan hukum bagi perwujudan pemerintahan terbuka (*open government*) dengan memberikan jaminan kepada hak public seperti hak mengamati perilaku pejabat, hak memperoleh akses informasi, hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan hak mengajukan keberatan bila ketiga hak tersebut tidak dipenuhi secara memadai.

Sedangkan upaya penanggulangan (setelah korupsi muncul) dapat diatasi dengan mempercepat pembentukan badan independen anti korupsi yang berfungsi melakukan penyidikan dan penuntutan kasus-kasus korupsi, memperkenalkan hakim-hakim khusus yang diangkat khusus untuk kasus korupsi (hakim ad hoc) dan memperlakukan asas pembuktian terbalik secara penuh.

d. Sumbangan hukum dalam mencegah dan menanggulangi disintegrasi bangsa, pengakuan identitas terhadap nilai-nilai lokal, pemberian kewenangan dan representasi yang lebih luas kepada daerah, pemberdayaan kemampuan masyarakat dan akses pengelolaan terhadap sumber daya alam local menjadi isu penting yang sangat strategis di dalam menciptakan integritas sosial, karena selama lebih dari tiga dekade masyarakat selalu ditempatkan sebagai obyek, tidak diakui berbagai eksistensinya dan diperlakukan tidak adil. Akumulasi dari permasalahan tersebut akhirnya menciptakan potensi yang sangat signifikan bagi proses disintegrasi.

- e. Pengakuan terhadap hukum adapt dan hak ekonomi masyarakat untuk mmenjamin hak-hak masyarakat hukum adapt, maka diperlukan proses percepatan di dalam menentukan wilayah hak ulayat adapt secara partisipasif. Dengan begitu rakyat akan mendapatkan jaminan di dalam menguasai tanah ulayat adat mereka dan juga akses untuk mengelola sumber daya alam di lingkungan milik mereka sendiri.
- f. Pemberdayaan eksekutif, legislatif dan peradilan untuk lebih meningkatkan representasi kepentingan daerah di tingkat nasional, perlu dilakukan rekomposisi keanggotaan utusan daerah, dimana keterwakilan rakyat di daerah secara kongkrit diakomodasi melalui pemilihan anggota utusan daerah secara langsung oleh rakyat. Sistem pemilihan langsung juga dilakukan untuk para pejabat publik di daerah khususnya gubernur, bupati/walikota. Penerapan penegak huikum harus dilakukan secara kontekstual dengan menggunakan kebijakan *selective enforcement* sehingga keadilan memang berasal dari rasa keadilan memang berasal dari rasa keadilan yang hidup di masyarakat.

## **E. Demokrasi dan Good Governance**

Demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan yang ditata dan diorganisasikan berdasarkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, yang menekankan bahwa kekuasaan tertinggi untuk membuat keputusan terletak di tangan seluruh rakyat, bukan berada di tangan beberapa atau salah satu dari orang tertentu.

Pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Pemerintahan yang demokratis menjalankan tata pemerintahan dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan politik, didukung dengan penegakan hukum yang kuat, terbuka terhadap kritik dan kontrol dari rakyatnya, responsif terhadap kebutuhan dan keinginan rakyat, dan mampu mewujudkan efektifitas dan efisiensi dalam pengelolaan pemerintahan, memberi jaminan adanya kesetaraan dan keadilan kepada semua lapisan masyarakat tanpa adanya diskriminasi dalam melayani masyarakat.

Sebuah pemerintahan yang baik dapat tumbuh dan stabil bila masyarakat pada umumnya mempunyai sikap yang positif dan proaktif terhadap norma-norma dasar demokrasi, karena itu harus ada keyakinan yang luas di masyarakat bahwa demokrasi, adalah sistem pemerintahan yang terbaik apabila dibandingkan dengan sistem lainnya. Untuk itu masyarakat harus menjadikan demokrasi sebagai *way of live* yang menuntun tata kehidupan kemasyarakatan, kenegaraan, dan pemerintahan.

Ada tiga asumsi yang umumnya dipegang oleh banyak orang sehingga demokrasi memiliki citra yang begitu positif.

Pertama, demokrasi tidak saja merupakan bentuk vital dan terbaik pemerintahan yang mungkin diciptakan, tetapi juga merupakan suatu doktrin politik hukum yang akan memberikan manfaat bagi kebanyakan Negara. Asumsi ini diperkuat dengan keberhasilan Amerika Serikat dalam mencapai posisi unggul dalam bidang ekonomi, ilmu pengetahuan, teknologi, dan militer, sementara Amerika Serikat dianggap sebagai contoh negara demokratis terbuka. Apakah pengalaman demokrasi Amerika itu dapat ditransfer ke negara lain, terutama negara berkembang seperti di Indonesia.

Kedua, demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan dianggap akan mempunyai akar sejarah yang panjang samapi ke zaman Yunani Kuno, sehingga ia tahu bantingan zaman dan dapat menjamin terselenggaranya suatu lingkungan politik yang stabil.

Ketiga, demokrasi dipandang sebagai suatu system yang paling alamiah dan manusiawi, sehingga semua rakyat di Negara manapun akan memiliki demokrasi bila mereka diberi kesempatan untuk melakukan pilihannya.

Ketiga asumsi tersebut barangkali tidak sepenuhnya benar, walaupun harus segera diakui sudah tentu mengandung unsur-unsur kebenaran. Dalam kenyataan, walaupun hampir semua negara memuji demokrasi, tetapi praktek demokrasi itu sendiri berbeda-beda dari suatu negara ke negara lainnya, sehingga tidak gampang membuat batasan atau definisi tentang demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat, bernegara, dan berpemerintahan mengandung arti bahwa rakyatlah yang memberikan kekuatan-kekuatan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk memiliki kebijakan negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan

kehendak dan kemauan rakyat. Dari sudut pandang organisasi, demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.

#### **F. Hakekat Demokrasi Sebagai Sistem Pemerintahan**

Hakekat demokrasi sebagai sistem pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat, baik dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan berada di tangan rakyat mengandung pengertian tiga hal.

Pertama, pemerintahan dari rakyat mengandung arti pemerintahan yang sah dan diakui, dan pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui di mata rakyat. Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Untuk memperoleh pengakuan dan dukungan rakyat pemerintah dapat memberi kepuasan kepada masyarakat sebagai pemilik pemerintahan, kepuasan masyarakat akan membentuk persepsi masyarakat itu sendiri bahwa pengelolaan pemerintah dilakukan secara baik dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme dan ini akan lebih memberi legitimasi kepada pemerintah.

Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintah dapat menjalankan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan kepadanya. Sebaliknya pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui berarti suatu pemerintahan yang sedang memegang kendali kekuasaan menyalahgunakan wewenang sehingga tidak mendapat pengakuan dan dukungan dari rakyat. Berbagai pengalaman menunjukkan bahwa pemerintahan yang tidak dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat akan menghadapi persoalan legitimasi dan pada akhirnya akan meruntuhkan pemerintahan itu sendiri. Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat bukan pemberian atau supernatural.

Kedua, pemerintahan oleh rakyat, berarti bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat bukan atas dorongan diri dan keinginannya sendiri. Selain itu juga mengandung pengertian bahwa dalam menjalankan kekuasaannya, pemerintahan

berada dalam pengawasan rakyat. Pengawasan rakyat dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung melalui perwakilan di parlemen (DPR, DPRD). Dengan adanya pengawasan oleh rakyat akan menghilangkan ambisi para penyelenggara negara (pemerintahan dan DPR). Pemerintahan yang bersih dari praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dapat terwujud apabila rakyat melakukan pengawasan langsung terhadap jalannya pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat lokal. Peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. Dengan hak dan kewajiban yang dimiliki, masyarakat diharapkan dapat lebih bergairah melaksanakan kontrol sosial secara optimal terhadap penyelenggaraan negara, dengan tetap mematuhi rambu-rambu hukum yang berlaku sebagai wujud negara dalam penerapan prinsip demokrasi. Salah satu contoh dan pengalaman yang pernah dialami Indonesia sebagai negara demokrasi pada masa pemerintahan orde baru, kurang lebih tiga puluh dua tahun, penyelenggaraan negara tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, sehingga penyelenggaraan negara tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal itu terjadi karena adanya pemusatan kekuasaan, kewenangan, dan tanggung jawab presiden (Penguasa bersifat otoritarianisme). Di samping itu, masyarakatpun belum sepenuhnya berperan serta dalam menjalankan fungsi pengawasan sosial yang efektif terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab tersebut tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter, antara lain terjadinya praktek penyelenggaraan pemerintahan yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme implikasinya adalah demokrasi dianggap gagal mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Ketiga, pemerintahan untuk rakyat mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah itu dijalankan untuk kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat harus menjadi prioritas utama di atas segalanya untuk itu pemerintah harus responsif, mendengarkan, dan mengakomodasi aspirasi rakyat dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan dan program-programnya, bukan sebaliknya hanya menjalankan aspirasi keinginan diri, keluarga dan kelompoknya. Oleh karena itu pemerintah sebagai mandataris kekuasaan rakyat harus membuka saluran-saluran dan

ruang kebebasan serta menjamin adanya kebebasan seluas-luasnya kepada rakyat dalam menyampaikan aspirasinya baik melalui media pers maupun secara langsung.

Pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang bersih dan baik. Pada dasarnya konsep *good governance* ini memberikan rekomendasi pada sistem pemerintahan yang menekankan kesetaraan antara lembaga-lembaga negara baik di tingkat pusat maupun daerah. *Good governance* berdasar pandangan ini berarti suatu kesempatan suatu kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani dan sektor swasta. Kesempatan tersebut mencakup keseluruhan bentuk mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan diantara mereka. *Governance* sebagaimana didefinisikan UNP adalah pelaksanaan politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah bangsa. Pelaksanaan kewenangan tersebut bias dikatakan baik jika dilakukan dengan efektif dan efisien, responsif terhadap kebutuhan rakyat, dalam suasana demokrasi akuntabel serta transparansi.

Sesuai dengan pandangan tersebut diatas, maka pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang bebas KKN dan baik dalam ukuran proses maupun hasilnya, serta unsur dalam pemerintahan bias bergerak secara sinergis tidak saling berbenturan, memperoleh dukungan dari rakyat dan bebas dari gerakan-gerakan anarkis yang bertentangan dengan norma demokrasi dan dapat menghambat proses penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan juga bias dikatakan bersih dan baik jika pengelolaan pemerintahan itu dapat dilakukan dengan biaya yang sangat minimal menuju cita kesejahteraan dan kemakmuran dan tidak terkontaminasi dengan praktek-praktek KKN yang dapat menghambat pemerinytahan demokratis itu sendiri. *Good governance* sebagai sebuah paradigma pemerintahan dapat terwujud apabila pilar pendukungnya dapat berfungsi secara baik yaitu negara dengan demokrasi dan birokrasi pemerintahannya dituntut untuk merubah pola pelayanan dari birokrasi elitis menjadi demokrasi populis. Sektor-sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintahanpun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya tersebut. Keterlibatan organisasi kemasyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang negara.

Penerapan *clean and good governance* pada akhirnya mensyaratkan moral sebagai pilar yang dapat mengikat. Ketiga pilar tersebut yaitu: pemerintah, swasta dan masyarakat.

### **G. Good Governance: Prinsip, Komponen, dan Penerapannya**

Konsep pemerintahan yang bersih perlu dipahami dalam interaksi antar negara, masyarakat warga dan pasar. Pemerintahan dipahami sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pemerintah dan nonpemerintah dalam kerja keras bersama.

Dalam cara pengelolaan otoritas dan sanksi negara bukan merupakan dasar utama dinamisme. Dalam pemerintahan, diasumsikan bahwa banyak pelaku yang terlibat dan tidak ada yang dominan.

Terminologi pemerintahan menolak gagasan formal bahwa hanya satu institusi negaralah yang berfungsi dengan baik. Dalam terminologi ini tercakup pengakuan bahwa di masyarakat, terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda. Meskipun demikian, pemerintahan tidak muncul secara serabutan, kebetulan atau tanpa diinginkan. Ada beberapa bentuk aturan main yang perlu ditaati oleh para pelaku. Yang paling penting diantara pelaku tersebut adalah bentuk otoritas seperti yang dijalankan oleh negara.

Tetap dalam konsep pemerintahan, dapat diasumsikan bahwa otoritas tidak dijalankan secara sepihak, melainkan dengan melibatkan sejenis pembuatan konsensus di kalangan pelaku yang berbeda. Dalam pemerintahan para pelaku di luar pemerintahan mempunyai wewenang untuk berpartisipasi dalam membangun, mengontrol dan mematuhi peraturan yang dibentuk secara kolektif.

Masyarakat sendiri terdapat banyak bentuk pemerintahan. Dalam kesempatan ini dibahas adalah kerangka kerja mengelola sumber daya ekonomi dan sosial dalam pembangunan Indonesia yang saat ini sedang menghadapi masalah kemiskinan dan ketidakstabilan ekonomi yang menyebabkan arah metode pembangunan menjadi sangat penting. Dalam konteks inilah pemerintahan didefinisikan sebagai “mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan”. Dengan demikian pemerintahan yang bersih dapat diartikan sebagai mekanisme pengelolaan

sumber daya ekonomi dan sosial dengan substansi dan implementasi yang ditujukan untuk mencapai pembangunan yang stabil, efisien dan secara adil.

Dalam pemerintahan yang bersih dapat direncanakan mekanisme pengelolaan dalam bentuk kelembagaan dimana pengaturan kerja (termasuk sangsi) politisi dan peran para pelaku bias ditetapkan. Pemerintahan yang bersih mempunyai beberapa aspek. Pertama, prinsip koordinasi informal dan formal. Koordinasi formal dalam good governance diterapkan melalui pemerintahan berdasarkan hukum. Hal ini disebabkan oleh:

1. Adalah terlalu praktis dan memakan waktu yang relatif lama untuk melibatkan berbagai usaha yang membutuhkan reorganisasi hubungan informal;
2. Masyarakat Indonesia telah kehilangan kemampuan yang sangat berarti untuk menangani berbagai masalah dengan berbasis tradisional dan komunal. Sementara itu berbagai pengelompokan kota dan professional bermunculan, berkembang dan membutuhkan pengaturan hukum yang formal. Artinya, pada awalnya pemerintahan yang bersih memfokuskan usahanya pada perbaikan arsitektur hokum bagi pembangunan ekonomi dan politik.

Kedua, mengacu ke para pelaku pemerintahan, yaitu pemerintahan dan kelompok masyarakat. Kelompok masyarakat itu sendiri mempunyai kepentingan yang berbeda. Untuk mengidentifikasi berbagai kelompok kepentingan perlu terlebih dahulu mengidentifikasi berbagai lembaga atau organisasi penengah yang mewakili berbagai komunitas kalangan yang paling bawah dan berbeda-beda.

Legitimasi yang melibatkan evaluasi prestasi pemerintah dalam melaksanakan otoritasnya. Dalam konteks ini, peran pers menjadi sangat penting untuk melakukan evaluasi prestasi pemerintah dari hari ke hari, yang tidak tergantung pada laporan pertanggungjawaban pemerintah di parlemen.

Komponen pemerintah yang bersih biasanya meliputi: pemerintahan berdasarkan hukum., transparansi dalam pembuatan kebijakan, pembuatan kebijakan yang bertanggungjawab, birokrasi yang memenuhi syarat, masyarakat warga yang memiliki kemampuan (*capable*).

Sejak tahun 1990, Bank Dunia telah menghubungkan alokasi sumber daya ekonomi oleh pemerintah dengan peran pemain pelaku pasar dan organisasi masyarakat. Dikatakan bahwa mekanisme alokasi sumber daya membutuhkan:

- a. Pertanggungjawaban para pemimpin kepada rakyat
- b. Tranparansi dan transaksi
- c. Efisiensi dalam alokasi sumber daya
- d. Bank Dunia telah mengidentifikasi dua prasyarat utama untuk pemerintahan yang bersih, yaitu:
  1. Kerangka kerja hukum yang memadai, dengan usaha sosialisasi yang cukup, mekanisme pemberlakuan, dan suatu penyelesaian konflik melalui pengadilan atau arbitrase sebagai cara untuk mencapai sasaran pembangunan
  2. Menjaga ketersediaan informasi mengenai kondisi pasar dan mengenai niat pemerintah untuk campur tangan di pasar.

Beberapa unsur dalam pemerintahan yang bersih adalah sebagai berikut:

- a. Pertanggungjawaban, termasuk pertanggungjawaban politik dimana pegawai negeri diganti secara teratur, dan pertanggungjawaban umum dengan tanggungjawab yang diuraikan secara jelas.
- b. Pemberlakuan UU, perbedaan tanggungjawab antara pegawai negeri dan sektor swasta, dan hak-hak masyarakat warga untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah.
- c. Informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah harus disampaikan kepada masyarakat umum untuk meningkatkan kompetisi yang sehat dalam bidang politik, toleransi, dalam kadar yang tinggi dan memperbaiki pembuatan kebijakan yang didasari pada skala preferensi masyarakat
- d. Transparansi untuk kontrol sosial

Pemerintahan yang bersih memerlukan keseimbangan antar negara, pasar dan masyarakat warga. Elemen-elemen diatas berlaku terutama pada pemerintah. Namun, pemerintah juga mempunyai kewajiban untuk campur tangan di pasar untuk mencapai berbagai sasaran tertentu seperti pendidikan, kesehatan atau infrastruktur. Untuk mengimbangi negara, suatu masyarakat warga yang kompeten perlu dibentuk melalui

implementasi demokrasi, pemerintahan berdasarkan hukum, hak asasi manusia dan dijalankannya secara pluralisme.

Sebagai konsep good governance mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

- a. Pemerintahan yang bersih meningkatkan faktor-faktor politik tertentu, seperti demokrasi, pemerintahan berdasarkan hukum, HAM dengan dasar bahwa pasar dan pemerintah dapat berfungsi secara efisien hanya apabila dikontrol oleh para pemilih
- b. Pemerintahan yang bersih memungkinkan adanya keterkaitan antara negara, pasar dan masyarakat sipil.

Namun, dasar untuk membangun good governance adalah pasar. Validitas pilihan konsumen dan konstituen dijamin dengan cara memelihara kompetisi di pasar dan politik. Tetapi di negara-negara yang sering bertindak secara tidak rasional belum tentu demikian halnya. Tesis bahwa kepentingan bisnis berjalan seiring dengan pembangunan politik belum tentu benar. Para pelaku bisnis mungkin saja membuat keputusan-keputusan politik yang tidak jujur, seperti misalnya penolakan terhadap buruh yang independen. Dan pasar itu sendiripun bias menyimpang.

Pemerintahan yang bersih dapat diterapkan sebaik-baiknya dalam suatu masyarakat warga yang pluralistik, yang dapat menyelesaikan konflik antara kelompok-kelompok ekonomi, etnis dan politik.

Ketidaksetaraan yang terlihat di berbagai kelompok masyarakat perlu dipecahkan, khususnya antara kaum yang kuat dan kaum yang lemah, berkenaan dengan akses ke ibukota, jaringan pasar, ketrampilan dan sebagainya.

Prinsip-prinsip dasar untuk pemerintahan demokratis antara lain:

1. Mengembangkan identitas warga yang meliputi:
  - a. Pembentukan solidaritas warganegara
  - b. Meningkatkan identitas sesuai dengan karakteristik khusus warganegara
  - c. Mengembangkan institusi-institusi yang membangun solidaritas diantara identitas yang berkonflik
2. Mengembangkan kemampuan politik dengan cara menghormati hak-hak warganegara. Pengembangan ketrampilan agar kompetitif, meningkatkan

- kompetensi dan kemampuan organisasi untuk menggunakan hak-hak dan kewajiban kolektif
3. Mengembangkan pemahaman politik melalui wacana mengenai perilaku politik
  4. Mengembangkan kemampuan adaptasi dalam budaya untuk mengamati kejadian-kejadian berdasarkan pengetahuan dan bukan berdasarkan prasangka.

Beberapa pengalaman internasional dalam gerakan pemberantasan korupsi adalah *Independent Commission Against Corruption of Hong Kong*, aktifitas *Transparency International*. Keduanya mempunyai resep penting yaitu: kelayakan program anti korupsi dan kredibilitas mereka yang menerapkannya.

## **H. Upaya Mewujudkan Good Governance**

Upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan demokratis serta berwibawa (Good Governance) merupakan tuntutan utama reformasi, namun hingga saat ini belum dapat dirasakan hasilnya oleh masyarakat, meskipun berbagai upaya telah mulai dilaksanakan, baik oleh MPR, DPR, Pemerintah maupun Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Bahkan, sasaran terciptanya sebuah pemerintahan yang bersih dan berwibawa telah dicanangkan dalam program kedua dari Panca Krida Kabinet tahun 1993.

Pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang mengimplementasikan “Kedaulatan Rakyat” dalam seluruh prosesnya. Secara umum dan populer, pemerintah yang demokratis dapat diartikan sebagai suatu proses pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat.

Makna “dari” rakyat, diimplementasikan melalui Pemilihan Umum sebagai wujud dari pelaksanaan “hak politik rakyat” serta sekaligus wujud dari penggunaan “hak asasi rakyat” dalam keikutsertaan secara langsung dalam menentukan masa depannya. Pemilu yang bebas, rahasia, jujur dan adil merupakan “*Platform of Democracy*”, dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Pemilu harus memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi syarat, termasuk anggota TNI, Polri dan PNS.

Apapun sistem yang digunakan dalam penyelenggaraan pemilu (proporsional atau distrik) yang terpenting rakyat harus mengetahui secara langsung calon-calon yang akan dipilih untuk mewakili kepentingannya, baik di lembaga perwakilan pusat (MPR/DPR)

maupun daerah (DPRD I/II). Hal ini penting untuk dapat menjamin dan memelihara “*commitment*” para wakilnya dalam memperjuangkan aspirasi para pemilihnya. Penyelenggaraan Pemilu 1999 telah maju setapak, namun karena sempitnya waktu kampanye, menyebabkan pengumuman calon-calon dari setiap partai politik tidak terlaksana, sehingga hasilnya tidak berbeda dengan hasil pemilu-pemilu sebelumnya.

Makna “oleh rakyat” diimplementasikan bahwa seluruh pejabat pemerintahan dari yang paling tinggi (Presiden dan Wakil Presiden), dan pejabat daerah gubernur, bupati/walikota serta camat dan lurah, harus dipilih oleh rakyat secara langsung. Kita harus membedakan antara jabatan politis dan jabatan karir. Presiden/Wapres dan menteri-menteri untuk pemerintahan pusat serta gubernur dan lain-lain untuk pemerintahan daerah, merupakan jabatan politis. Sedangkan di bawah jabatan tersebut sebagai “PNS” adalah nonpolitik, sehingga harus dibebaskan dari pengaruh kepentingan partai-partai politik.

Makna “untuk rakyat” diwujudkan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah pusat maupun daerah yang mampu memberikan pelayanan, kenyamanan, rasa aman dan ketenangan dalam melaksanakan berbagai kegiatan kehidupan kemasyarakatan sehingga timbul dinamika yang akan mampu memacu persatuan dan kemajuan oleh masyarakat itu sendiri. Tiga hal sangat penting yang hingga saat ini sangat didambakan oleh masyarakat luas yaitu:

Pertama, pelayanan *civil service* secara berlanjut demi kelancaran administrasi pemerintah dan harus terbebas dari pengaruh politik (adanya pergantian pemerintahan hasil pemilu), PNS harus independen dan hanya loyal kepada kepentingan negara.

Kedua, perlindungan melalui perwujudan dan supremasi hukum (kepastian dan penegakan hukum), sehingga masyarakat meras aman dalam melaksanakan kehidupan sehari-hari dalam berbangsa dan bernegara.

Ketiga, memberdayakan masyarakat (*Empowerment of the People*), upaya pemerintah untuk secara langsung mendorong (memfasilitasi) masyarakat dalam berbagai kegiatan demi kepentingan masyarakat melalui pemberian pelayanan dan perlindungan serta jaminan hukum yang konsisten dan tegas.

Guna menjamin terwujudnya suatu pemerintahan yang bersih dan demokratis (Good Governance), perlu diwujudkan “*check and balance*” dari masing-masing fungsi

yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif. Masing-masing lembaga harus dilaksanakan secara “transparan” untuk diketahui publik guna kepentingan pengawasan melalui *Social Control*.

Setiap fungsi dari lembaga-lembaga tersebut harus diatur secara jelas baik tugas dan fungsinya maupun hubungan satu sama lainnya di dalam UU, sehingga pelaksanaan *check and balance* akan lebih jelas dan transparan, menghindari penafsiran yang berbeda-beda (seperti pengalaman selama ini). Untuk MPR memang harus diatur melalui TAP MPR tentang Tata Tertib sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Sedangkan DPR, Presiden, MA, BPK dan DPA harus diatur dengan UU tugas, tanggung jawab dan sanksi-sanksi terhadap pelanggarannya secara rinci.

Dari pengalaman selama ini kelemahan mendasar dalam pelaksanaan administrasi/manajemen pemerintah adalah fungsi pengawasan (kontrol) dan sanksi lainnya. Untuk menjamin fungsi manajemen pemerintahan yang lancar dan bersih, maka perlu dibentuk dan ditetapkan badan-badan pengawasan (fungsi kontrol di luar badan kejaksaan dan pengadilan ataupun pengawasan internal yang ada (BPKP, Inspektorat Jendral, dll):

- Ombudsman (*special prosecutor*) yang bertugas untuk menerima dan mengevaluasi semua masukan dari masyarakat (*social control*) dan selanjutnya memberikan saran, tindak, sanksi, baik secara administrasi langsung atau ke pengadilan, terhadap semua pelanggaran, penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang oleh aparat pemerintah (KKN) dalam melayani masyarakat.
- Badan investigasi nasional yang merupakan kepanjangan tangan ombudsman yang tersebar baik di pusat maupun daerah, yang akan mendeteksi, menginvestigasi setiap penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dan melaporkan hasilnya kepada ombudsman.
- Pengadilan khusus penyelesaian KKN
- Pers yang bebas, dan obyektif sebagai sarana *social control* yang ampuh dan membantu tugas-tugas ombudsman dan badan investigasi

Dari pengalaman kita juga membuktikan bahwa kelemahan dasar dari

pelaksanaan administrasi pemerintahan adalah selain pada sistem kontrol, juga pada kualitas sumber daya manusianya. Kualitas sumber daya manusia dalam aparat pemerintahan menjadi fokus dasar dan kunci pokok dapat tidaknya kita mewujudkan suatu good governance. Pengalaman membuktikan pula bahwa meskipun sistem kita lengkap namun tanpa kualitas sumber daya manusia yang baik ternyata fungsi-fungsi pemerintahan tidak dapat berjalan optimal.

Namun pengalaman selama orde baru juga memperlihatkan bahwa kelengkapan kelembagaan, kejelasan fungsi serta tingkat kualitas sumber daya manusianya cukup baik, ternyata belum menjamin keberhasilan perwujudan good governance karena sangat lemahnya fungsi pengawasan/kontrol dan sanksi-sanksi yang tegas dalam manajemen pemerintahan dari pusat sampai tingkat daerah.

Upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia menyangkut tiga aspek dasar yaitu moral, pendidikan dan kesejahteraan. Pengalaman juga menunjukkan bahwa dengan pendidikan yang tinggi dan kesejahteraan yang cukup, namun tanpa moral dan integritas yang kuat, belum mampu menghilangkan unsur KKN.

Moral dan integritas bangsa kita sebenarnya telah dituntun oleh TAP MPR No. 11 tahun 1978 tentang Eka Prasetya Pancakarsa (P4), merupakan penuntun dan pegangan hidup dalam melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun karena butir-butir P4 belum dituangkan dalam produk perundang-undangan, sehingga belum ada sanksi-sanksi nyata terhadap pelanggaran yang ada, sanksi yang ada masih terbatas pada sanksi moral

Secara menyeluruh dapat disimpulkan bahwa untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan demokratis (good governance) harus diambil langkah-langkah kongkrit sebagai berikut:

Pertama, penataan kelembagaan legislatif, eksekutif, yudikatif dan kejelasan fungsi-fungsinya yang dituangkan dalam UU, agar tercipta "*check and balance*" sistem secara hukum.

Kedua, penataan kelembagaan hukum dan kualitas sumber daya manusia untuk mampu menciptakan supremasi hukum serta terlaksananya penegakan hukum yang nyata. Penyempurnaan produk-produk hukum (perundang-undangan) disertai dengan sanksi-sanksi yang nyata.

Ketiga, penataan dan pembentukan badan-badan kontrol yang lebih independen sebagai sarana mendukung supremasi hukum, penegakan hukum dan keadilan serta perlindungan masyarakat.

Keempat, penyempurnaan UU Kepegawaian dan UU TNI dan Polri agar dapat tercipta suatu “*civil service institution*” yang handal guna memaksimalkan pelaksanaan fungsi pelayanan dan perlindungan masyarakat.

Kelima, penguatan butir-butir P4 dalam bentuk dan pedoman perundang-undangan disertai sanksi-sanksi yang jelas sebagai tuntunan kehidupan berbangsa dan bernegara agar memiliki jiwa dan moral Pancasila.

Keenam, peningkatan kesejahteraan seluruh aparat pemerintahan (*civil service and TNI/Polri* sampai kebutuhan minimal pegawai yang paling rendah) sebagai persyaratan yang utama.

## **BAB XI PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA**

### **A. Pembentukan Provinsi**

#### **1. Landasan Yuridis Pembentukan Provinsi**

UUD 1945 Pasal 18 beserta penjelasannya mengamanatkan:

(1) Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas desentralisasi dalam kerangka NKRI. (2) Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah Provinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah Kabupaten dan Kota. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dalam arti ketatanegaraan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Secara etimologis desentralisasi berdasar dari bahasa latin, yaitu “*de*” yang berarti lepas dan

“*centrum*” yang berarti pusat. Jadi desentralisasi diartikan melepaskan diri dari pusat, konotasinya adalah kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan oleh pusat dengan tetap ada hubungan antara pusat dengan bagian atau dibawahnya. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan.

Sistem desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat di atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangga yang bersangkutan, sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

Berdasarkan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah Propinsi, daerah Kabupaten dan daerah Kota. Dasar pembentukan daerah Propinsi, daerah Kabupaten dan Kota adalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. yang didalamnya mengamanatkan:

1. Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah Propinsi, daerah Kabupaten dan daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.
2. Daerah-daerah sebagaimana dimaksud di atas, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarkhi.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan sebagaimana dijelaskan di atas, maka dasar yuridis pembentukan Provinsi adalah UUD 1945 pasal 18, UU No. 22 tahun 1999 yang diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Syarat-syarat Pembentukan Provinsi, menurut PP No. 129 tahun 2000:

- a. Kemampuan ekonomi;
- b. Potensi daerah;
- c. Sosial budaya
- d. Sosial politik
- e. Jumlah penduduk
- f. Luas daerah
- g. Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Kemampuan ekonomi adalah kemampuan ekonomi yang dimiliki suatu daerah yang tercermin dari hasil kegiatan perekonomian di daerah yang bersangkutan. Kemampuan ekonomi suatu daerah dapat diukur dari penerimaan daerah sendiri adalah penerimaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah, bagian dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan serta dari penerimaan hasil sumber daya alam.

Sosial budaya merupakan cerminan dari struktur sosial dan pola budaya yang dapat diukur dari tempat peribadatan, tempat kegiatan institusi sosial dan budaya dan sarana olah raga. Sedangkan sosial politik adalah cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari partisipasi politik masyarakat dan organisasi kemasyarakatan.

Jumlah penduduk dan luas daerah adalah jumlah tertentu penduduk suatu daerah yakni besaran jumlah penduduk suatu daerah yang telah memenuhi syarat sesuai dengan pengukuran dan penilaian pembentukan daerah. Sedangkan luas daerah merupakan luas tertentu suatu daerah yaitu besaran luas suatu daerah yang telah memenuhi syarat sesuai dengan pengukuran dan penilaian pembentukan daerah.

Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah adalah meliputi keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan dan Provinsi yang akan dibentuk minimal terdiri dari tiga Kabupaten dan atau Kota.

## **2. Mekanisme Pembentukan Provinsi**

Prosedur pembentukan daerah dijelaskan dalam PP No. 129 tahun 2000 Pasal 6 yaitu:

- a. Ada kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan masyarakat yang bersangkutan.
- b. Pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.
- c. Usul pembentukan Provinsi disampaikan pada pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah Provinsi dimaksud, yang dituangkan dalam keputusan DPRD.

- d. Usul pembentukan Kabupaten/Kota disampaikan kepada pemerintah cq Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur dengan melampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan DPRD Provinsi yang dituangkan dalam keputusan DPRD.
- e. Dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- f. Berdasarkan rekomendasi pada huruf e, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan pada para anggotanya dan dapat menugaskan tim teknis sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut.
- g. Para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- h. Berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- i. Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan daerah, Menteri Dalam Negeri mengajukan usul pembentukan daerah tersebut beserta Rancangan Undang-Undang pembentukan daerah kepada presiden.
- j. Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-Undang tentang penghapusan dan penggabungan daerah disampaikan kepada DPR RI untuk mendapat persetujuan.

Mekanisme pembentukan Provinsi diawali dari adanya kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat setempat. Untuk itu, pemerintah daerah mengadakan penelitian. Hasil penelitian yang sudah disetujui dan ditandatangani DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota selanjutnya diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku wakil pemerintah pusat. Untuk menindaklanjuti usul

pembentukan Provinsi dari daerah Kabupaten tersebut, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah membentuk tim yang ditugaskan untuk mengobservasi usulan daerah kabupaten tersebut. Hasil observasi disampaikan kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Hasil penelitian ini dibahas dalam rapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Jika disetujui, dibuatlah Rancangan Undang-undang Pembentukan Provinsi yang selanjutnya disampaikan kepada Presiden. Jika RUU disetujui oleh Presiden, selanjutnya RUU pembentukan Provinsi tersebut diserahkan kepada DPR RI untuk mendapatkan persetujuan.

Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ditetapkan dengan Keputusan Presiden, dengan anggota:

- a. Menteri dalam negeri
- b. Menteri keuangan
- c. Menteri sekretaris Negara
- d. Menteri lain sesuai kebutuhan
- e. Perwakilan Asosiasi Pemerintahan Daerah
- f. Wakil-wakil daerah yang dipilih oleh DPRD

Yang dimaksud dengan Asosiasi Pemerintah Daerah adalah suatu organisasi yang dibentuk oleh pemerintah daerah dalam rangka kerjasama antar pemerintah provinsi, antar pemerintah kabupaten, atau antar pemerintah kota, berdasarkan pedoman yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Sedangkan wakil-wakil daerah dipilih oleh DPRD dengan beberapa keahlian, terutama dalam bidang keuangan dan pemerintahan, serta lembaga independent sebanyak enam orang yang terdiri dari dua orang wakil daerah provinsi, dua orang wakil dari daerah kabupaten dan dua orang wakil dari kota, dengan tugas dua tahun. Menteri dalam negeri dan menteri keuangan karena jabatannya adalah sebagai ketua dan wakil ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh kepala sekretariat yang membawahi dua bidang yaitu bidang otonomi daerah dan bidang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah bertanggungjawab kepada Presiden (Rozali Abdullah: 70-7).

## **B. Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda menurut Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perda menurut Pasal 136 UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- 2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan
- 3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- 4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud dengan “bertentangan dengan kepentingan umum” dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.
- 5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

### **1. Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah**

Pembentukan peraturan daerah sebenarnya merupakan hal yang penting, sehingga telah diatur dalam pasal-pasal Undang-undang Pemerintahan Daerah dari tahun 1945 sampai sekarang. Dasar hukum pembentukan Perda yang masih berlaku hingga kini adalah UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tata cara pembentukan Peraturan Daerah diatur dalam Undang-Undang No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebagai aturan pelaksanaannya di daerah Kabupaten/Kota adalah dengan Tata Tertib DPRD Kabupaten yang disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah.

## **2. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya peraturan daerah, ada beberapa asas yang harus diperhatikan antara lain (Harry Alexander, 2004:20).

Asas kejelasan tujuan adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat membuat tujuan yang jelas, seperti membentuk baru, menggantikan atau melakukan perubahan peraturan perundang-undangan.

Asas manfaat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat mempunyai manfaat bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Asas kewenangan adalah setiap jenis peraturan-peraturan perundang-undangan yang berwenang, sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga atau orang yang tidak berwenang.

Asas kesesuaian jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan kesesuaian antara jenis peraturan perundang-undangan dan materi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas dapat dilaksanakan apabila setiap peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut akan dapat berlaku secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

Asas kejelasan rumusan adalah bahwa dalam membentuk setiap perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga sistematikanya maupun terminology dan bahasa hukumnya jelas, sehingga tidak menimbulkan interpretasi ganda.

Asas keterbukaan (transparansi) adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masyarakat diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan.

Asas efisiensi adalah asas bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan sumber daya yang seminimal mungkin untuk mendapatkan hasil yang maksimal.

Sesuai dengan Pasal 138 ayat (1) Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, materi muatan Perda mengandung asas:

- a. Pengayoman
- b. Kemanusiaan
- c. Kebangsaan
- d. Kekeluargaan
- e. Kenusantaraan
- f. Bhinneka Tunggal Ika
- g. Keadilan
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

### **3. Proses Pembentukan Peraturan Daerah**

Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, perlu mengetahui proses atau prosedur penyusunan peraturan daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan peraturan daerah terdiri dari tiga tahap (Harry Alexander, 2004:28) yaitu:

- a. Proses Penyiapan rancangan Peraturan Daerah, yang merupakan proses penyusunan dan rancangan di lingkungan Pemerintah Daerah (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk menyusun naskah inisiatif (*initiatives draft*), naskah akademik (*academic draft*) dan naskah rancangan peraturan daerah (*legal draft*).
- b. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
- c. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Biro/Bagian.

=====kebumen Menurut Pasal 100 Peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Kebumen,

persiapan pembentukan Perda adalah sebagai berikut:

- a. DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah

- b. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar Kepala Daerah kepada DPRD
- c. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar Kepala Daerah kepada DPRD
- d. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah
- e. rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah dibahas oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama
- f. rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada bagian d dan e, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada seluruh anggota DPRD selambat-lambatnya 7 hari sebelum rancangan Peraturan Daerah tersebut dibahas dalam Rapat Paripurna.

Apabila terdapat dua Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan mengenai hal yang sama, yang dibicarakan adalah Rancangan Peraturan Daerah yang diterima terlebih dahulu, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang diterima kemudian diterima sebagai pelengkap (Pasal 101 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Kebumen).

Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Rancangan Perda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Penarikan kembali rancangan peraturan Daerah oleh DPRD dilakukan dengan keputusan Ketua DPRD disertai alasan-alasan penarikannya. Penarikan rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam rapat pembahasan Rancangan Peraturan Daerah antara DPRD dan Kepala Daerah dengan disertai persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah yang ditarik kembali tidak dapat diajukan kembali (Pasal 103 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Kebumen).

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan Pasal 102 Peraturan tata Tertib DPRD Kabupaten Kebumen adalah dilakukan oleh DPRD bersama Bupati yang dilakukan melalui empat tahap pembicaraan yaitu sebagai berikut:

- a. Pembicaraan tingkat pertama, meliputi:

- (1). Penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah.
  - (2). Penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau Perubahan peraturan Daerah atas usul prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Pembicaraan tingkat kedua, meliputi:
- (1). Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah:
    - a). Pandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah
    - b). Jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi.
  - (2). Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
    - a). Pendapat kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
    - b). Jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah
- c. Pembicaraan tingkat ketiga, meliputi: Pembahasan dalam Rapat Komisi/Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.
- c. Pembicaraan tingkat keempat, meliputi:
- d. (1). Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan:
- a) Laporan hasil pembicaraan tahap ketiga;
  - b) Pendapat akhir fraksi;
  - c) Pengambilan keputusan
- (2). Penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan
  - (3). Sebelum dilakukan pembicaraan pembahasan Raperda dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Bupati, diadakan rapat Fraksi.
  - (4). Apabila dipandang perlu, Panitia Musyawarah dapat menentukan bahwa pembicaraan tahap ketiga dilakukan dalam Rapat Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Perda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama (Pasal 104 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Kebumen).

Rancangan Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Dalam hal rancangan Perda tidak ditandatangani oleh Kepala Daerah dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, Rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah, rumusan pengesahannya berbunyi "Perda ini dinyatakan sah" dengan mencantumkan tanggal sahnya dan harus dibubuhkan sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam Lembaran Daerah (Pasal 105 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Kebumen).

### **C. Sistem Pemerintahan Federal**

Dalam membicarakan mengenai bentuk pemerintahan dari suatu negara sangat dipengaruhi oleh latar belakang sejarah pembentukan negara itu, atau lebih spesifik lagi oleh kesepakatan dari para pendiri negara.

Dalam teori pemerintahan, secara garis besar dikenal adanya dua model dalam formasi negara, yaitu model negara federal dan model negara kesatuan. Model negara federal berangkat dari satu asumsi dasar bahwa ia dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada dirinya masing-masing. Negara-negara atau wilayah-wilayah itu yang kemudian bersepakat membentuk sebuah federasi. Negara dan wilayah pendiri federasi itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administratif dengan nama tertentu dalam wilayah federasi.

Dengan kata lain, negara atau wilayah yang menjadi anggota federasi itulah yang pada dasarnya memiliki semua kekuasaan yang kemudian diserahkan sebagian kepada pemerintah federal. Biasanya pemerintah federal diberi kekuasaan penuh di bidang moneter, pertahanan, peradilan dan hubungan luar negeri. Kekuasaan lainnya cenderung

tetap dipertahankan oleh negara bagian atau wilayah administrasi. Kekuasaan negara bagian biasanya sangat menonjol dalam urusan-urusan domestik, seperti pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, dan keamanan masyarakat. Ringkasnya, pembentukan suatu negara federasi melalui dua tahap, yaitu tahap pengakuan atas keberadaan negara-negara dan wilayah independen dan tahap kedua adalah kesepakatan mereka membentuk negara federal. Ini bisa dilihat dalam sistem federalisme di Amerika Serikat dan Malaysia.

Dalam model negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya. Di sini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaan. Kekuasaan daerah pada dasarnya adalah kekuasaan pusat yang didesentralisasikan, dan selanjutnya terbentuklah daerah-daerah otonom. Jadi sangat jelas bahwa otonomi daerah adalah wujud pemberian kekuasaan oleh pemerintah pusat. Ini bisa kita amati dari sistem Indonesia dan RRC.

Untuk kasus Indonesia, gagasan federalisme ini cukup menarik untuk dikaji, karena membawa implikasi yang sangat jauh, ke belakang dan ke depan. Ke belakang, bisa kita telusuri dari sejak pemerintahan Belanda, lahirnya wacana kemerdekaan, dan perjalanan sejarah pemerintahan kita hingga saat ini. Ke depan, kita bisa menduga-duga implikasinya terhadap Negara Proklamasi 1945.

Pemerintah Hindia Belanda di wilayah Nusantara menemukan bentuknya yang bersifat sentralistis sejak tahun 1905. Bentuk pemerintahan ini telah secara final mematikan independensi daerah-daerah, baik dalam konteks kehadiran raja-raja lokal yang sangat tergantung kepada pemerintahan Belanda, mulai dari gaji yang mereka terima sampai kepada keputusan-keputusan yang mereka ambil maupun dalam konteks administrasi pemerintahan mereka. Format ini yang terpelihara hingga kita memproklamasikan kemerdekaan.

Dalam periode antara 1905 hingga 1945, pulau-pulau Nusantara telah merupakan satu kesatuan politik di bawah kekuasaan Belanda, dan sebentar di bawah pendudukan Jepang. Begitu kuatnya hasil penyatuan pulau-pulau Nusantara itu, sehingga para pemuda Indonesia yang mendeklarasikan Sumpah Pemuda pada tahun 1928 pun meyakini sebagai Satu Tanah Air, atau Satu Nusa yang tidak terbagi-bagi. Pidato Bung Karno dalam rapat-rapat Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) juga menjelaskan keyakinan ini. Ringkasnya, semua pendiri negara pada waktu itu sepakat untuk mendirikan sebuah negara kesatuan yang bukan merupakan penjumlahan dari beberapa negara bagian. Wacana para pendiri negara itu pun diyakini oleh sebagian besar rakyat Indonesia sebagai acuan nilai dalam upaya membangun semangat kebangsaan. Maka, strategi Belanda untuk medelegitimasi negara hasil proklamasi 17 Agustus 1945 itu adalah dengan mendorong lahirnya negara-negara di luar formasi UUD 1945.

Berdirinya Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Sumatera Timur, dan sebagainya adalah hasil jerih payah Belanda untuk menunjukkan kepada dunia bahwa republik yang kita proklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 itu sudah runtuh. Ia tidak lagi memiliki kedaulatan. Ketika Belanda berkesempatan memainkan kartunya dalam perundingan-perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB) untuk penyerahan kedaulatan kepada pemerintah bekas jajahannya ini, mereka bersikukuh mengakui keberadaan negara-negara itu sebagai satuan-satuan politik yang independen. Karena itu, hasilnya adalah pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat. Negara Proklamasi telah direduksi menjadi salah satu negara dalam serikat itu. Inilah bentuk pemerintahan federal yang pernah kita miliki.

Akan tetapi, sejarah membuktikan bahwa umur dari proyek federalisme ini sangat pendek. Ia ditolak justru oleh para pemuda pejuang di negara-negara bagian bentukan Belanda tersebut. Kita kemudian sepakat kembali ke bentuk negara kesatuan. Contoh yang menarik adalah pembubaran Negara Indonesia Timur yang dilakukan oleh para pemuda Negara Indonesia Timur secara unilateral, dan sekaligus menyatakan bergabung kembali ke dalam Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta. Pernyataan pemuda-pemuda Negara Indonesia Timur tersebut kemudian diikuti oleh keputusan para

pemimpin Negara Indonesia Timur (NIT) untuk kembali ke bentuk kesatuan dan menolak kelangsungan NIT.

Dalam perjalanan selanjutnya, proyek negara kesatuan ternyata mengalami berbagai distorsi. Ia cenderung ditafsirkan identik dengan sentralisasi kekuasaan dan belakangan bahkan diberi nama uniformitas struktur pemerintahan. Kedua hal inilah yang kemudian menimbulkan berbagai masalah dalam hubungan pusat dan daerah. Otonomi daerah dikebiri dari waktu ke waktu, baik dalam artian politik, ekonomi, maupun administrasi. Keputusan tentang hajat hidup orang banyak tidak bisa tuntas di daerah. Hampir semua urusan harus diselesaikan di Jakarta. Kegagalan membangun sistem pemerintahan yang kewenangannya terdesentralisasikan secara lebih bermakna dari waktu ke waktu, menimbulkan keyakinan baru bagi masyarakat di daerah bahwa pusat bukan hanya mengeksploitasr mereka, tetapi juga mengambil hak mereka untuk mendapat pelayanan yang baik oleh sebuah pemerintahan yang baik. Kondisi ini berlangsung sangat lama, sehingga menimbulkan berbagai ketidakpuasan. Pada puncaknya, muncul gagasan untuk kembali ke bentuk pemerintahan federal.

Mudah-mudahan, gagasan federalisme itu lebih merupakan ledakan ketidakpuasan belaka daripada sebuah keinginan yang serius. Sebab, kalau akan terus bergerak kearah perwujudan negara dengan bentuk federalisme, maka hanya ada satu jalan yang bisa kita lalui, yaitu membubarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Jalan keluar yang moderat untuk mengatasi ketidakpuasan daerah selama ini adalah dengan kebijakan desentralisasi yang lebih besar kepada daerah-daerah. Pusat harus menghentikan secara drastis kebijakannya yang sangat sentralistis dan mengakhiri kebiasaan memaksakan keseragaman struktur administrasi kepada daerah. Lahirnya UU No 22 Tahun 1999 yang diperbarui dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974 adalah jawabannya. Lahirnya UU baru ini membalikkan falsafah sentralisme pemerintahan Orde Baru ke arah falsafah desentralisasi seluas-luasnya untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, dapat menjadi jawaban terhadap substansi berbagai tuntutan yang terbungkus dalam isu federalisme.

#### **D. Indonesia Setelah Soeharto Runtuh**

Setelah Orde Baru runtuh, satu persatu terkuak berbagai keinginan. Di samping masalah korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) sebagai isu sentral, muncul pula pemikiran-pemikiran bwerbeda dengan apa yang selama ini dipaksakan pemerintahan Orde Baru.

Negara Kesatuan, “uniform” kesatuan dan persatuan mulai dipersoalkan dari banyak segi, efisiensi, efektivitas, keadilan, dan sebagainya. Sebagai ilustrasi, Irian Jaya (Papua) hanya mendapat empat persen dari seluruh hasil yang diterima dari pengolahan sumber daya lokalnya, selebihnya ke “pusat”. Kalimantan Timur hanya mengkonsumsi setengah persen dari seluruh hasil wilayahnya. Demikian pula Aceh hanya mengkonsumsi setengah persen dari seluruh penghasilan yang berasal dari daerahnya (Daniel Dakidae, 1999: xxvi). Angka-angka di atas sudah menunjukkan ketimpangan luar biasa. Sumber daya di daerah tidak berkembang. Dalam arti *human resources, local leadership, dan local natural resources*, walaupun ada, semuanya adalah milik pusat. Semua itu yang menghidupkan kembali, atau sekurang-kurangnya membuka keinginan pemikirann kearah system federal.

Bentuk negara federal bukan sesuatu yang aneh di dunia ini. Empat puluh persen warga dunia sekarang hidup di bawah sistem federal. Kalau definisi federalisme itu dilonggarakan sedikit, maka sedikitnya bisa dibedakan tiga jenis federalisme. Pertama: negara dengan sistem federal murni yang dengan tegas merumuskan negaranya sebagai federal sebanyak 18 negara. Kedua: negara dengan bentuk federal *arrangement*, yang tidak memaklumkan diri sebagai federal tetapi di dalam sistem pemerintahannya otonomi sebegitu kuatnya sehinhgga jauh lebih dekat kepada sistem federal sebanyak 17 negara. Contohnya *United Kingdom of Great Britain and Ireland* yang terdiri dari empat negara dan lima *self-governing island*. Ketiga: bentuk negara dan pemerintahan yang disebut sebagai *associated states*. Negeranya sudah jadi, tetapi untuk hidup sendiri-sendiri dianggap sulit, karena itu mereka membentuk asosiasi dengan suatu negara induk yang disebut sebagai negara dengan wewenang federatif sebanyak 23 negara. Contoh terbaik adalah Kerajaan Monaco dengan menumpang diri pada Perancis yang memegang federate power. Dengan demikian kira-kira ada 58 negara dengan bentuknya kurang lebih federal. Jumlah negara-negara di atas dan komposisi federalnya mungkin sudah berubah,

karena data di atas berlaku sampai tahun 1987. Bila dimasukkan ke dalam konstelasi dunia dengan 185 negara, maka berarti 35 % negara-negara di dunia berada di bawah sistem federal.

Bagi Indonesia, pemikiran, wacana tentang federalisme dan dalam praktik mengambil bentuk federal sama sekali bukan sesuatu yang baru. Kalau sekiranya jaman Hindia Belanda dihitung juga, maka wacana tentang masalah federal itu sudah dimulai. Malah, sudah dipraktikkan dalam masa singkat *British Interregnum* tahun 1811-1816. Pada masa itu Hindia Belanda dibagi menjadi empat bagian besar. Pertama Jawa dan taklukannya (*Java and its dependencies*), Kedua, *Fort Marlborough* (Bengkulu) and *dependencies*. Ketiga, Pulau *Penang and dependencies*. Keempat, *The Mollucas*. Contoh-contoh di atas hanya untuk menyebutkan bagaimana sistem ini bukan sesuatu yang baru di sini.

Pada masa setelah kemerdekaan, Indonesia menerapkan sistem federal dari tahun 1949-1950. Praktis hanya delapan bulan, sehingga tidak banyak memberikan perubahan karena jangka waktu yang begitu singkat. Setelah itu Indonesia menganut sistem unitarian, negara kesatuan selama 48 tahun. Setelah sekian lama negara kesatuan dipraktikkan, yang dihasilkan kurang lebih adalah uniformasi dalam segala bidang dan sentralisasi yang ketat, bahkan boleh dibilang *over centralization*. Secara ideologis semua dipaksakan dengan semboyan “kesatuan dan persatuan” yang dalam dirinya juga membawa konsekuensi otoriter yang berbeda dari ideologi yang ditawarkan para pendiri bangsa ini yaitu: *Bhinneka Tunggal Ika* yang tidak lain berarti *unity in diversity*. Kata yang pertama lebih menuju uniformitas dan otoriter, maka yang kedua sebenarnya lebih realistis, memandang perbedaan, menghormati perbedaan, tetapi tetap menjadi satu. konsekuensi politik, administratif dan ekonomi dari dua hal di atas sangat berbeda.

Federalisme sebagai wacana, termasuk dalam hal isi federalisme seperti dirumuskan Partai Amanat Nasional (PAN), terbatas pada perimbangan keuangan dan kelompok-kelompok yang tidak setuju realisasinya secara politis. Federalisme terbatas terutama pada perimbangan keuangan daerah, dan belum sejauh kepada pemisahan negara-negara tersendiri dalam kesatuan persatuan Negara RI.

Untuk itu dirasa perlu untuk dialog bersama lebih intensif mengkaji berbagai kemungkinan yang berangkat dari keinginan-keinginan daerah yang tidak tertampung,

terutama dalam pertimbangan keuangan daerah atau bahkan membuka kemungkinan federalisme secara politis.

### **E. Federalisme? Mungkinkah bagi Indonesia**

Ketika Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, dalam Pasal 1, ayat (1) dicantumkan bahwa Negara Indonesia adalah “negara kesatuan” (*eenheidstaat*). Bentuk negara ini dipertahankan selama Republik Pertama (17 Agustus 1945 - 27 Desember 1949).

Pemerintah Belanda yang berusaha menegakkan kembali kekuasaannya di Indonesia, menciptakan negara-negara bagian dan satuan-satuan kenegaraan yang dimaksudkan untuk melumpuhkan status Republik Indonesia yang dibentuk dengan Proklamasi 17 Agustus 1945 sebagai negara nasional, serta untuk memecah belah rakyat Indonesia. Usaha Pemerintah Belanda itu menghasilkan pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat pada tanggal 27 Desember 1949 yang terdiri dari 16 daerah bagian, yaitu Negara Republik Indonesia Yogya, Indonesia Timur, Pasundan, Jawa Timur, Madura, Sumatera Timur, Sumatera Selatan, serta sembilan satuan kenegaraan yang berdiri sendiri, yaitu Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur.

Dengan terbentuknya Republik Ketiga sebagai Negara Kesatuan pada tanggal 17 Agustus 1950, maka berakhirilah seteru antara golongan “*republikan*” yang menghendaki negara kesatuan dan golongan “*federalis*” yang menghendaki negara serikat. Dengan dihapuskannya daerah-daerah bagian, maka golongan federalis ikut terhapus dalam percaturan politik.

Pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959 (Dekrit Presiden) yang antara lain menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 sebagai undang-undang dasar nasional. Terakhir UUD 1945 berlaku sebagai UUD Negara Bagian Republik Indonesia selama masa Republik Kedua (27 Desember 1949-17 Agustus 1950) dan tidak lagi merupakan hukum positif selama masa Republik Ketiga (17 Agustus 1950-5 Juli 1959). Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden, lahirlah Republik keempat (5 Juli 1959 - sekarang). Republik keempat ini bisa dibagi tiga

periode, yaitu Orde Lama (5 Juli 1959 - 11 Maret 1966), Orde Baru (11 Maret 1966-21 Mei 1998) dan Orde Reformasi (21 Mei 1998 - sekarang).

Jika dalam periode Orde Lama dan juga dalam periode Orde Baru tidak terdengar suara mengenai soal negara federal, atau setidaknya tidak sampai ke permukaan, maka dalam periode Orde Reformasi ini mulai terdengar aspirasi masyarakat mengenai negara federal. Dengan kata lain, muncul kembali golongan federalis yang bukan rekayasa dari atas.

Gagasan negara serikat dipicu oleh sentralisasi pemerintahan yang dianggap berlebihan. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang dianggap kurang adil. Sudah beberapa kali disusun UU Pokok Pemerintahan Daerah yang menjanjikan otonomi daerah yang seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri atau otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, namun sudah lebih setengah abad dalam praktiknya tetap merupakan kata-kata yang indah belaka dan tanpa wujud yang nyata. Lama kelamaan hal ini menimbulkan rasa tidak puas di daerah terutama daerah yang kaya dengan sumber daya alam, namun tetap miskin. Kalau tidak diselesaikan dengan bijaksana, tidak tertutup kemungkinan akan timbul gejolak.

Dari segi peristilahan (terminologi) ada hal yang kurang menguntungkan. Istilah “Negara Serikat” diartikan bahwa jika diganti dengan “Negara Kesatuan” diartikan bahwa jika diganti dengan “Negara Serikat”, maka “kesatuan” akan hilang. Padahal negara serikat tidak apriori menghilangkan persatuan dan kesatuan. Wadahnya tetap Negara Republik Indonesia dan 17 Agustus tetap dirayakan setiap tahun sebagai Hari Proklamasi. Slogan “bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh” berlaku baik bagi negara kesatuan maupun bagi negara serikat. Jadi, janganlah ada persepsi bahwa negara serikat akan menimbulkan perpecahan, disintegrasi bangsa, separatisme, dan sebagainya.

Kondisi yang dikemukakan oleh Mohammad Yamin pada tahun 1945, khususnya mengenai soal kemampuan daerah sehubungan dengan SDM, adalah tidak valid lagi untuk masa kini (enam puluh tahun setelah merdeka). Kondisi di beberapa daerah sudah berubah. Dengan kemajuan pendidikan yang ditunjang oleh universitas di setiap Daerah Tingkat I, bahkan ada yang mempunyai lebih dari satu universitas beberapa daerah memiliki cukup tenaga ahli yang mampu mengatur dan mengurus kesejahteraan rakyat

daerahnya. Tentu saja beberapa urusan pemerintahan, seperti hubungan luar negeri, keuangan, pertahanan, dan peradilan tetap merupakan kewenangan pemerintah nasional.

Untuk mengetahui seberapa jauh daerah-daerah bagian itu dapat dikaitkan dengan lingkungan hukum yang dikenal dalam hukum adat, perlu diketahui bahwa di Indonesia terdapat 19 buah lingkungan hukum adat yaitu: Aceh, Tanah Gayo, Tanah Alas, Tanah Batak, Minangkabau, Sumatera Selatan (Bengkulu, Lampung, Palembang, Jambi, Enggano), Tanah Melayu (Riau, Indragiri, Sumatera Timur), Bangka dan Belitung, Kalimantan, Minahasa, Gorontalo, Tanah Toraja, Sulawesi Selatan, Ternate, Maluku Selatan, Irian, Kepulauan Timor, Bali dan Lombok, Jawa Tengah dan Jawa Timur termasuk Madura, Yogya-Solo, dan Jawa Barat termasuk Banten.

Perubahan bangun negara atau ikatan kenegaraan dari negara kesatuan menjadi negara serikat, tentu saja harus dengan syarat bahwa proses pembangunan bangsa dianggap sudah selesai. Setiap usaha atau gerakan yang bertujuan memecah kesatuan dan persatuan bangsa harus ditumpas. Faktor integrasi bangsa harus terus dibina dan dikembangkan.

Melihat kondisi politik dewasa ini, kemungkinan besar negara kesatuan akan terus dipertahankan, stidak-tidaknya untuk satu angkatan (generasi) lagi. Kalau negara kesatuan yang didesentralisasi, tidak memberikan kepusan lagi daerah di masa yang akan datang, maka tuntutan agar negara kesatuan diubah menjadi negara serikat akan marak dalam abad ke-21.

Pada waktu negara serikat diubah menjadi negara kesatuan (17 Agustus 1950), Soepomo mengatakan: “perubahan struktur negara dari bentuk federal menjadi bentuk kesatuan itu tidak melanggar konstitusi, bahkan adalah suatu kejadian konstitusional”. Jadi, sebaliknya kalau terjadi perubahan dari bentuk kesatuan menjadi bentuk serikat, hal ini juga merupakan peristiwa konstitusional, dan yang terus dipertahankan sebagai wadah negara nasional adalah tetap “Republik Indonesia”.

#### **F. Pengalaman Negara-Negara Asean dalam Federalisme**

Sejarah masa lampau suatu negara selalu meninggalkan serentetan pilihan bagi masa kini. Demikian pula keputusan-keputusan politik yang harus diambil pada masa kini, sangat banyak dipengaruhi oleh penekanan-penekanan pada masa lampau. Hal itu pulalah

yang kini dialami oleh negara-negara Asia Tenggara, baik yang sudah bergabung dalam ASEAN, maupun yang akan bergabung dalam waktu dekat.

Semua Negara Asia Tenggara, kecuali Thailand adalah bekas jajahan negara-negara Eropa Barat. Meskipun demikian Thailand tidak terlepas dari pengaruh Inggris dan Perancis yang sudah menguasai negara-negara tetangganya seperti Burma, Malaysia dan Indonesia. Kedua Negara Eropa ini telah menjadikan wilayah Thailand sebagai *buffer zone* bagi wilayah koloni mereka. Sementara para penasehat Kerajaan Siam juga berasal dari kedua bangsa itu.

Usai perang dunia kedua memberikan kesempatan kepada negara-negara Asia Tenggara untuk memperoleh kemerdekaan. Pola perjuangan kemerdekaan yang dilakukan oleh elit politik lokal juga bervariasi. Ada yang melakukannya dengan cara damai melalui perjuangan diplomasi dengan pihak kolonial, seperti yang dialami oleh Brunai Darussalam, Filipina, Laos, Kamboja, Malaysia dan Singapura. Ada pula yang harus melengkapinya dengan perjuangan bersenjata, seperti yang dialami Indonesia dan Vietnam.

Dalam naskah konstitusi yang mereka persiapkan sebelum kemerdekaan, pada umumnya negara-negara Asia Tenggara memilih konsep negara kesatuan, kecuali Malaysia yang menganut konsep federal. Sementara Indonesia dan Myanmar pernah menggunakan konsep federal masing-masing selama enam bulan dan 25 tahun, namun kedua negara ini kembali menganut konsep negara kesatuan. Oleh karena itu ketiga negara ini akan menjadi fokus kami.

## **1. Malaysia**

Konsep negara federal yang dianut oleh Malaysia tidak terlepas dari hubungan kesembilan kerajaan Islam yang terdapat di negari itu dengan pihak kolonial yang pernah mendudukinya seperti Portugis, Belanda, dan Inggris. Ketiga penjajah itu masih mengakui eksistensi mereka walaupun memanfaatkannya untuk kepentingan kolonial.

Gagasan pemerintahan federasi Negara Melayu dilakukan pertama kali oleh Inggris dengan menggabungkan kerajaan-kerajaan Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang pada tahun 1895. Di sini kekuasaan sultan masih diakui secara terbatas. Akan

tetapi sultan tidak boleh langsung menangani pemerintahan tanpa seizin Dewan Negara yang dipimpin oleh Residen Inggris.

Selain itu Pemerintah Inggris juga membentuk pemerintah konfederasi di wilayah yang diambilalihkan dari Kerajaan Siam seperti di Kedah, Perlis, Kelantan dan Trenggano, sedangkan Johor juga dimasukkan dalam kelompok konfederasi ini pada tahun 1909. Dalam pola kedua ini kekuasaan sultan lebih besar, dan pemerintahan tetap berada di tangan orang Melayu (Menteri Besar), sementara Inggris hanya berperan sebagai "penasehat".

Di Penang, Malaka dan Singapura (*straits settlements*) Inggris berkuasa secara penuh, tanpa campur tangan sulta. Penguasaan itu dilakukan berdasarkan perjanjian "saling membantu" dengan para sultan yang dulu menguasai ketiga daerah itu. Sabah, Serawak, dan Brunei baru dapat dikuasai oleh *British Military Administration (BMA)*, setelah berakhirnya Perang Dunia II, dimana Inggris diberi kekuasaan oleh PBB untuk menjadi Protektorat ketiga wilayah itu.

Pada tanggal 1 April 1946, Pemerintah Inggris di London mempersiapkan konstitusi baru bagi kesembilan kerajaan Melayu di Semenanjung Malaka dengan membentuk pemerintahan federasi Malayan Union yang dipimpin oleh Gubernur Inggris. Dalam konstitusi itu juga dinyatakan bahwa semua warga Negara Malaya mempunyai hak politik dan territorial yang sama dalam mencapai suatu pemerintahan sendiri. Pernyataan Pemerintah Inggris secara sepihak ini ditentang oleh raja-raja Melayu dan Ketua UMNO Datuk Onn bin Ja'far. Mereka menuntut agar dilibatkan dalam penyusunan konstitusi baru. Ini. Akhirnya tercapailah kesepakatan untuk membentuk Negara Federasi Malaya, dimana setiap kerajaan masih diakui kedaulatan untuk mengatur dirinya sendiri. Dengan demikian penduduk asli Melayu (55 persen) memperoleh hak istimewa dalam politik, sedangkan keturunan Cina (35 persen) dan India (10 persen) diakui sebagai warga negara yang harus tunduk kepada pemerintahan Kerajaan Melayu setempat. Federasi Malaya itu akan dipimpin oleh Komisaris Tinggi Inggris mulai tanggal 1 februari 1949 sampai diadakannya Pemilihan Umum yang akan dibentuk pemerintahan sendiri.

Pada tahun 1956 lembaga legislatif federal telah menetapkan berlakunya Konstitusi Baru dengan isi pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Negara Malaya berbentuk federasi yang terdiri dari Kerajaan Melayu dan dua provinsi di Malaka dan Penang. Pemerintah federal dipimpin oleh seorang perdana menteri yang berasal dari partai mayoritas di parlemen yang terdiri dari dua kamar yaitu Dewan Negara yang mewakili kesembilan kerajaan dan kedua provinsi, serta Dewan Rakyat yang dipilih oleh kesembilan Raja Melayu dari kalangan mereka sendiri untuk masa jabatan lima tahun dengan sebutan Yang Dipertuan Agung.
2. Di setiap, pemerintahan sehari-hari dipimpin oleh seorang Menteri Besar untuk kerajaan dan Ketua Menteri untuk Provinsi. Mereka dilih oleh parlemen setempat (Dewan Undangan Negeri). Kepala Negara bagian di kerajaan dipegang oleh raja yang ditunjuk secara turun temurun dari kalangan keluarga kerajaan masing-masing. Sedangkan kepala provinsi dipimpin oleh seorang gubernur yang ditunjuk oleh Yang Dipertuan Agung atas persetujuan PM dan Parlemen Federal.

Pada tanggal 31 Agustus 1957 Federasi Malaya dinyatakan sebagai negara yang merdeka dan terbentuknya pemerintahan federal dibawah pimpinan PM Tunku Abdurrahman setelah memenangkan pemilu yang diadakan sebelumnya. Ia merupakan Ketua UMNO yang menggantikan Datuk Onn bin Ja'far yang memenangkan Pemilu 1957 dengan melakukan aliansi dengan partai kelompok Cina (MCA) dan partai kelompok India (MIC) dengan meraih suara secara bersama 81,7 persen. Mulai tanggal 16 September 1963 Federasi Malaya itu diperluas dengan nama Federasi Malaysia yaitu dengan memasukkan Sabah, Sarawak dan Singapura (yang kemudian keluar pada tahun 1965 dan berdiri sendiri sebagai Negara yang merdeka).

Kukuhnya sistem federal di Malaysia tampaknya didukung secara kuat oleh pengakuan konstitusi terhadap kedaulatan kesembilan kerajaan dan otonomi yang cukup luas bagi keempat Provinsi. Namun yang tidak kalah penting adalah peranan partai politik yang bergabung dalam aliansi seperti UMNO bagi kelompok Melayu, MCA bagi kelompok Cina dan MIC bagi kelompok India. Perluasan aliansi ini pada tahun 1970 menjadi Barisan Nasional dengan masuknya partai-partai kecil lainnya baik di Semenanjung maupun di Sabah dan Sarawak semakin memperkuat Federasi Malaysia

itu. Hal itu terlihat dengan kemenangan aliansi dalam Pemilu tahun 1955 (81,7 persen), tahun 1959 (51,8 persen) dan tahun 1964 (58,4 persen). Aliansi hanya mengalami kekalahan pada pemilu tahun 1969 dengan hanya memperoleh suara sebesar 48,4 persen.

Kekalahan aliansi ini terutama disebabkan oleh terjadinya kerusuhan rasial terbesar sejak negara federasi itu berdiri. Kerusuhan itu pada dasarnya disebabkan oleh ketimpangan sosial ekonomi antara penduduk Melayu yang miskin dengan penduduk etnis Cina yang menguasai perekonomian nasional. Ketimpangan sosial itu telah dipicu oleh pihak oposisi melalui kampanye yang akhirnya menimbulkan kerusuhan.

Dilain pihak, kerusuhan itu membawa hikmah tersendiri bagi rakyat Malaysia. Sebab, berdasarkan pengalaman phit itulah pemerintahan Tun Abdul Rozak mencanangkan Kebijakan Ekonomi Baru (*New Economic Polycy*) dengan menargetkan peningkatan porsi pendapatan nasional penduduk Melayu dari Hanya 1,5 persen pada tahun 1969 menjadi 30 persen pada tahun 1990. Kebijakan ini diikuti dan dilanjutkan secara terus menerus oleh para penggantinya Datuk Husein Onn dan Dr. Mahatir Muhammad, sehingga menampakkan keberhasilannya pada tahun 1990-an.

Tentu saja keberhasilan pembangunan ekonomi Malaysia didukung oleh semua kelompok etnis terutama yang tergabung dalam Barisan Nasional. Dukungan itu terlihat dengan kemenangan kembali Barisan Nasional pada Pemilu tahun 1974 (60,7 persen), 1978 (55,3 persen), 1982 (60,5 persen) dan tahun 1986 sebesar 55,7 persen.

Lamanya Mahatir memerintah (sejak 1981) menyebabkan munculnya kelompok pendukung yang kuat baik secara ekonomi, sehingga monopoli dan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) sulit dihindari. Kritik Anwar Ibrahim terhadap kebijakan politik dan ekonomi Mahatir, telah menyebabkan ia dipecat sebagai Wakil Perdana Menteri dan dari UMNO, sehingga Anwar terpaksa berurusan dengan pengadilan. Hanya saja pengusuran Mahatir, walaupun berhasil belum tentu akan menguntungkan Anwar. Bisa saja kelompok mahatir mencalonkan tokoh lain yang sudah dipersiapkannya untuk kongres partai UMNO mendatang.

Krisis kepemimpinan UMNO yang kini melanda Malaysia tidak akan banyak berpengaruh terhadap system federal yang dianut selama ini. Siapapun yang akan memimpin UMNO, koalisinya dengan partai-partai lain dalam barisan Nasional tidak akan banyak berubah, karena setiap partai mempunyai pendukungnya sendiri-sendiri.

Kalupun akan terjadi perubahan, paling banyak penurunan kursi UMNO atau Barisan Nasional beberapa persen dibanding tahun sebelumnya, namun Barisan Nasional masih akan tetap memerintah pada awal abad ke-21 ini.

## **2. Myanmar**

Sistem federal secara terbatas juga pernah dilakukan oleh Myanmar (dulu Burma) sejak negara itu berdiri pada tahun 1948 berdasarkan konstitusi yang sudah disusun setahun sebelumnya. Dalam Konstitusi 1947 itu dinyatakan bahwa Republik Persatuan Sosialis Burma berbentuk Negara federal yang terdiri dari tujuh negara bagian bagi kelompok suku minoritas dan tujuh provinsi bagi suku mayoritas Burma. Berdasarkan data statistik pada tahun 1976, 71,4 persen penduduk Myanmar adalah dari suku Burma, sedangkan kelompok minoritas terdiri dari suku Shan (9,4 persen), Arakah (6,1 persen), Mon (4,9 persen), Kachin (2,4 persen), Kaeren (2,4 persen), Chin (1,1 persen), dan Kayah (0,4 persen) masing-masing menempati negara bagiannya yang sesuai dengan nama sukunya masing-masing. Sementara suku Burma menghuni tujuh provinsi yaitu Irawady, Rangoon, Mandalay, Pegu, Sagaing, Magwe, dan Tenasserim.

Ketika Republik of Union Burma dinyatakan merdeka pada tahun 1948, kelompok suku minoritas seperti suku Karen, Shan dan Chin menolak untuk bergabung dengan Negara Burma yang didominasi suku Burma tersebut, sehingga mereka melakukan pemberontakan untuk menuntut pembentukan negara sendiri 6 yang terlepas dari pengaruh Burma. Selama pemerintahan U Nu, pemberontakan itu tidak dapat dipadamkan, karena sampai sekarang masih banyak pemberontak yang melakukan gerilyanya di hutan-hutan.

Jenderal Ne Win, Panglima AB Myanmar, pada tahun 1958 dipercaya untuk memimpin pemerintahan sementara, sebagai kalangan pemimpin partai AFPFL pimpinan U Nu. Pada masa transisi itu Ne Win berhasil meningkatkan popularitasnya sebagai pemimpin baru Myanmar. Meskipun U Nu kembali tampil sebagai PM hasil Pemilu tahun 1960, namun popularitasnya merosot tajam, sehingga Ne Win akhirnya mengambil alih kekuasaan pada tanggal 2 Maret 1962. Ia membentuk Dewan Revolusi yang sebagian besar adalah perwira militer, yang menjalankan kekuasaan legislatif, eksekutif dan

yudikatif secara bersamaan. Semua parpol dibubarkan dan Ne Win mendirikan partai baru, Partai Program Sosialis Myanmar (BSPP) atau Partai Lanzim dalam bahasa Burma.

Struktur organisasi BSPP disejajarkan struktur organisasi militer, dimana partai dibagi menjadi enam divisi yang sama dengan daerah komando militer yang ada, dimana Pangdam adalah sekaligus sebagai Ketua Divisi partai di daerahnya. Sementara Ne Win yang menjabat sebagai Ketua Dewan Negara (pengganti Dewan Revolusi) memegang jabatan Presiden dan Ketua BSPP. Myanmar dijadikan sebagai negara kesatuan berdasarkan Konstitusi 1974, dimana pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang sangat besar.

Pada tahun 1986 Myanmar dilanda krisis ekonomi yang ditandai oleh meningkatnya utang luar negeri dan jatuhnya harga komoditi ekspor utama Myanmar di pasaran internasional. Kondisi itu diperparah pula oleh KKN di kalangan pemerintah dan partai, sehingga membangkitkan kemarahan mahasiswa untuk melakukan demonstrasi. Menghadapi tuntutan mahasiswa yang semakin keras itu, Ne Win akhirnya mengundurkan diri selaku Ketua BSPP pada tanggal 23 Juli 1988. Pengunduran diri ini menyebabkan terjadinya krisis kepemimpinan di Myanmar. Ketegangan terjadi antara Komite Pusat Partai yang didominasi oleh perwira-perwira pensiunan yang dekat hubungannya dengan Ne Win menghadapi perwira-perwira muda yang masih aktif dan memegang kendali keamanan secara langsung di lapangan. Persaingan itu pada tahap pertama dimenangkan oleh kelompok terdahulu dengan menggugurkan Pangab Jenderal Sein Lwin sebagai pengganti Presiden Jenderal San Yu yang sudah menjabat sejak tahun 1981. Namun tindakan kekerasan yang dilakukan Sein Lwin dalam menghadapi demonstrasi mahasiswa menyebabkan situasi semakin kacau. Akhirnya Komite Pusat BSPP mengganti Sein Lwin dengan tokoh sipil BSPP Dr. Maung yang diharapkan dapat meredam demonstrasi. Dalam situasi yang semakin memburuk itulah akhirnya kelompok perwira muda yang dipimpin oleh Pangab Jenderal Saw Maung mengambil alih kekuasaan dari tangan Presiden Dr. Maung Maung pada tanggal 18 September 1988.

Saw Maung membentuk *The State Law and Order Restoration Council (SLORC)* yang berkuasa sampai sekarang di bawah pimpinan Jenderal Than Swe, pengganti Saw Maung. Pada mulanya Saw Maung menjanjikan mengadakan pemilu pada bulan Mei 1990 dengan sistem multi partai. Untuk itu dia membubarkan BSPP dan membentuk

partai baru, Paratai Persatuan Nasional (NUP). Ternyata dalam pemilu itu NUP dikalahkan secara telak oleh Liga Nasional untuk Demokrasi (NLD) dengan meraih suara lebih dari 60 persen, sementara NUP hanya memperoleh suara 25 persen.

NLD dipimpin oleh mantan Pangab Jenderal (Pur) Tin Oo yang didampingi putri tunggal Bapak Pendiri Burma Aung San, bernama Suu Kyi yang dipercaya sebagai sekjen partai. Akan tetapi kemenangan itu ternyata tidak dapat diterima oleh kelompok militer yang sedang berkuasa, sehingga parlemen hasil pemilu itu sampai sekarang tidak diperbolehkan bersidang oleh penguasa SLORC. Bahkan para pimpinan NLD banyak yang ditangkap dan dipenjarakan dengan tuduhan menghasut rakyat untuk memberontak. Dunia internasional memberikan simpatinya kepada Suu Kyi sebagai penerima Hadiah Nobel bagi Perdamaian pada tahun 1992. Namun, sampai sekarang SLORC masih tetap berkuasa tanpa konstitusi.

Dari uraian di atas terlihat bahwa masalah yang dihadapi oleh Myanmar bukanlah bentuk negara federal atau negara kesatuan tetapi bagaimana pemerintah dapat menjalankan tugasnya untuk memberikan kemakmuran dan ketentraman bagi rakyatnya, termasuk dalam pengembangan demokratisasi.

### **3. Indonesia**

Masalah pokok bangsa kita sekarang adalah bagaimana mengatasi krisis kepemimpinan nasional setelah “lengser” nya Jenderal Besar Soeharto sebagai Presiden RI dan Bapak Pembangunan Orde Baru. Persoalan ini akan dijawab berdasarkan studi perbandingan dengan kedua Negara tetangga di atas.

Tampaknya krisis kepemimpinan nasional yang dialami Myanmar tidak banyak berbeda dengan pengalaman Indonesia sejak tanggal 21 Mei 1998. Perbedaannya mungkin terletak pada dimensi waktu dimana Ne Win sudah “lengser” sebagai presiden sejak tahun 1981, tetapi masih menjadi ketua BSPP sampai tanggal 23 Juli 1988.

Dalam periode itu Ne Win sudah melakukan kaderisasi kepemimpinan melalui BSPP dan pemerintahan. Namun kedua jalur itu tetap didominasi oleh kelompok militer dari mana berasal. Sementara kelompok sipil tidak banyak yang ikut dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu rakyat mendukung NLD yang menjanjikan pemerintahan sipil yang bebas dari campur tangan militer dalam Pemilu 1990. Janji itu

tidak mampu diwujudkan NLD, karena dihadang oleh kelompok militer yang sedang berkuasa melalui SLORC.

Sementara pola kaderisasi yang dilakukan oleh Soeharto juga dengan dua jalur, yaitu melalui Golkar yang memberi peluang kepada kelompok sipil untuk berkuasa seperti Habibie dan Harmoko dan melalui jalur militer aktif. Sementara kelompok perwira senior yang sudah pensiun ditempatkan di luar lingkaran kekuasaan reformasi yang dicanangkan oleh Presiden Habibie, juga menjanjikan Pemilu multi-partai yang lebih cepat, adil dan bersih pada bulan Juni 1999. Kelompok sipil yang berada di luar lingkaran kekuasaan, yang juga melibatkan beberapa perwira senior yang sudah pensiun, kini diberi kesempatan membentuk parpol. Dari segelintir kelompok inilah berasal ide untuk menerapkan federalisme di Indonesia. Sementara kelompok yang berada dalam lingkaran kekuasaan tetap bertekad untuk mempertahankan prinsip negara kesatuan, yang dilengkapi dengan perluasan otonomi dan pengaturan perimbangan pusat dan daerah secara lebih adil.

Sekarang, mari kita bandingkan dengan Malaysia yang menganut sistem federal murni sejak negara itu berdiri. Sebagaimana yang sudah diuraikan diatas, federalisme sudah mengakar di kalangan rakyat dan elite politik, jauh sebelum kedatangan penjajah. Bahkan pemerintahan kolonial masih tetap memberi kesempatan kepada pemimpin tradisional mereka untuk berkuas, yang tentu saja sebagian untuk kepentingan kolonial sendiri. Oleh karena itu sistem federal yang dianut Malaysia tinggal melanjutkan yang sudah lama ada dengan menambahkan beberapa provinsi.

Sementara kekuasaan tradisional sebelum sultan di Indonesia kecuali Kesultanan Yogyakarta, ditumpas oleh pihak kolonial Belanda. Negara bagian yang dirancang Van Mook, jelas fiktif karena tidak ada kekuasaan tradisional seperti itu pada masa kolonial di negara bagian bersangkutan. Oleh karena itu federal diterima sebagai sasaran untuk kemudian kembali kepada sistem negara kesatuan.

Penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah pusat dalam menjalankan sistem negara kesatuan sejak tahun 1959, lebih banyak disebabkan budaya feodal yang diperlihatkan oleh tingkah laku politik penguasa. Perubahan budaya politik seperti itu, menurut Samuel P. Huntington akan sangat lambat. Perubahan budaya politik hanya akan terjadi melalui penerapan sistem politik yang demokratis secara konsisten dan

berkesinambungan, yang pada akhirnya mampu melahirkan masyarakat madani yang menganut budaya politik baru yang lebih demokratis.

Dari uraian di atas dapat kita simpulkan bahwa federalisme paling sesuai bagi negara-negara yang wilayahnya terdiri dari berbagai kekuasaan lokal yang sudah diakui oleh masyarakat setempat jauh sebelum negara federal itu berdiri. Sedangkan bagi negara-negara yang tidak memiliki persyaratan seperti itu, bentuk negara kesatuan biasanya dipilih, dan mengembangkannya ke seluruh wilayah melalui pemberian otonomi secara terbatas.

Bagi negara-negara kesatuan yang pernah menghadapi gerakan-gerakan separatis, seperti Indonesia, peralihan ke sistem federal akan cenderung mempercepat pecahnya negara-negara itu menjadi negara-negara yang merdeka. Bagi Indonesia peluang federalisme itu amat kecil, karena masalah pokok yang dihadapi bangsa Indonesia adalah mengatasi krisis kepemimpinan nasional yang mampu mengatasi krisis politik dan ekonomi yang kini dihadapi bangsa. Oleh karena itu persatuan dan kesatuan yang diikuti oleh proses demokratisasi akan lebih memberi peluang yang lebih besar daripada federalisme. Distribusi elit politik dan ekonomi yang merata ke seluruh daerah akan ikut mempengaruhi proses perkembangan gagasan federalisme itu sendiri.

### **G. Otonomi Daerah Latar Belakang dan Masa depannya**

Sejak awal 1990-an telah berkembang berbagai wacana di antara para pemerhati pemerintahan tentang desentralisasi pemerintah di Indonesia. Persatuan Sarjana Ilmu Administrasi (PERSADI) bisa dicatat sebagai salah satu pelopor dalam wacana ini. Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI) mengikuti jejak PERSADI dalam mengembangkan berbagai kajian kritis terhadap konsep otonomi yang tertuang dalam UU No. 5 tahun 1974. Secara umum ada dua pendapat yang menampilkan dalam diaskusi-diskusi itu. Pertama, bahwa UU No. 5 tahun 1974 masih relevan, hanya belum dilaksanakan secara konsisten. Pendapat ini kemudian mendorong lahirnya kebijakan pemerintah berupa proyek percontohan otonomi di satu daerah tingkat II untuk masing-masing provinsi. Kedua, bahwa UU No. 5 tahun 1974 sudah harus diganti sama sekali.

Dua argumentasi ini memiliki alasan obyektif. Pendapat pertama bisa berlandung dibalik alasan bahwa pemerintahan daerah yang berlaku saat itu memang belum

sepenuhnya mencerminkan konsep UU No. 5 tahun 1974. Titik berat otonomi pada daerah tingkat II (kabupaten dan kotamadya), yang merupakan amanah pasal 11 ayat 1 UU No. 5 tahun 1974 belum terwujud.

Keengganan pemerintah pusat untuk mendelegasikan wewenang ke daerah memang berlebihan. Ironisnya, pemerintah daerah sendiri, yang memang merupakan produk dari system yang sentralistik itu, berada pada posisi yang sulit untuk mengoreksinya. Bahkan bisa dipahami jika beberapa aparat pemerintah daerah, khususnya kepala daerah, justru menikmati sistem yang sentralistik itu. Bukankah system ini telah menempatkan kepala daerah sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat dan karena itu membebaskan mereka dari tanggung jawab politik terhadap DPRD dan masyarakat di daerah atas setiap kebijakan yang dilakukannya. Bukankah di bawah sistem itu DPRD hanya menjadi alat politik untuk memberi legitimasi atas setiap keputusan yang diambil oleh pemerintah pusat.

Di lain pihak sistem pemerintahan daerah menurut UU No. 5 tahun 1974 itu telah menyulitkan lahirnya pemerintahan dengan akuntabilitas publik yang cukup, dan karena itu tidak sejalan dengan aspirasi demokratisasi pemerintahan. Keadaan ini memperkuat argumen dari pendapat yang kedua untuk sama sekali meninggalkan konsep otonomi yang sedang berlaku dan menggantinya dengan sesuatu yang baru. Pendapat ini memperoleh penguatan setelah kita memasuki era reformasi, menyusul rontoknya kekuasaan Soeharto..

Konsep otonomi menurut UU No. 5 tahun 1974 dipandang sebagai penyebab dari berbagai kekurangan yang menyertai perjalanan pemerintahan di daerah selama lebih dari dua dekade terakhir. Kenyataan belum diperolehnya pemimpin dan kepemimpinan pemerintahan yang terbaik sesuai dengan aspirasi masyarakat pada masa itu adalah akibat dari pola rekrutmen yang tertuang dalam UU No.5 tahun 1974 itu. Pola itu telah memberi pembenaran terhadap berlakunya rekayasa pemilihan pemimpin pemerintahan yang tidak transparan dan tidak memiliki "*sense of public accountability*". Kurangnya kewenangan yang diletakkan di daerah juga telah menjadi penyebab dari lemahnya kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah dalam menyelesaikan berbagai masalah dan menjawab berbagai tantangan.

Pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan pengaturan pembentukan kabupaten/kota diserahkan sepenuhnya kepada aspirasi dan kondisi daerah melalui peraturan daerah juga pengkajian atau penelitian yang mendalam melalui penelitian khusus.

Sebagai konsekuensi kebijakan desentralisasi yang dianut UU No. 32 Tahun 2004, perlu dibentuk daerah-daerah otonomi dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan:

- 1) Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas 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 UU.
- 2) Ayat (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sama halnya dengan UU pemerintahan daerah sebelumnya, UU No. 32 Tahun 2004, meletakkan titik berat otonomi pada daerah kabupaten dan kota. Hal ini bertujuan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintahan pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras. Hubungan ini akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar sesama pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan daerah yang merupakan kebijakan penyelenggaraan sistem administrasi negara.

Menurut UU No. 32 tahun 2004, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa dan kesatuan masyarakat adat beserta hak tradisional, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara.

Pengertian pemerintahan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah:

- 1) Pemerintahan daerah provinsi, yang terdiri dari pemerintahan daerah provinsi dan DPRD provinsi.
- 2) Pemerintahan daerah kabupaten/kota, terdiri atas pemerintahan kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

Sementara itu, pemerintahan daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 pembentukan daerah dapat berupa penggabungan daerah atau beberapa daerah yang bersanding atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran daerah dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan, yaitu sepuluh tahun untuk provinsi, 7 tahun untuk kabupaten/kota, dan lima tahun untuk kecamatan. Pembentukan daerah ditetapkan dengan UU, yang isinya antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggaraan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan dan dokumen, serta perangkat daerah. Dalam hal ini yang dimaksud “cakupan wilayah”, khusus untuk daerah yang berupa kepulauan atau gugusan pulau-pulau, dalam penentuan luas wilayahnya didasarkan atas prinsip negara kepulauan yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah.

### **1. Pembentukan dan Pemekaran Daerah (UU No. 22 Tahun 1999)**

Pasal 4 mengamanatkan, Pembentukan dan pemekaran provinsi, kabupaten/kota, harus berdasar aspirasi masyarakat. Daerah-daerah sebagaimana dimaksud, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarkhi satu sama lain. Selanjutnya pada Pasal 5 dijelaskan bahwa daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Pembentukan, nama, batas, dan ibukota sebagaimana dimaksud akan ditetapkan dengan undang-undang. Perubahan batas yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah, perubahan nama daerah, serta perubahan nama dan pemerintahan ibukota daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Syarat-syarat pembentukan daerah, akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Maka dalam undang-undang ini tidak dijelaskan secara rinci apa atau bagaimana kriteria

dan cara-cara pembentukan daerah. Maka dalam Peraturan Pemerintah No.129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah baru akan dijelaskan atau disebutkan secara rinci mengenai tata cara pembentukan daerah. Ditambahkan pula mengenai kriteria tentang penghapusan, penggabungan, dan pemekaran Daerah, akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Namun penghapusan, penggabungan dan pemekaran daerah, akan ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam melaksanakan otonomi daerah, pemerintah daerah akan dibantu oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) yang bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai: (Undang-undang No. 22 tahun 1999 Pasal 115)

- a). Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan pemekaran daerah.
- b). Perimbangan keuangan pusat dan daerah
- c). Kemampuan daerah kabupaten dan daerah kota untuk melaksanakan kewenangan tertentu.

Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah terdiri atas Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Sekretaris Negara, menteri lain sesuai dengan kebutuhan, perwakilan Asosiasi Pemerintah Daerah, dan wakil-wakil daerah yang dipilih oleh DPRD. Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam melaksanakan tugasnya Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dibantu oleh Kepala Sekretariat yang membawahkan Bidang Otonomi Daerah dan Bidang Pertimbangan keuangan Pusat dan Daerah.

## **2. Pembentukan dan Pemekaran Daerah (UU No. 32 Tahun 2004)**

Pembentukan suatu daerah kabupaten menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah harus memenuhi syarat administrasi, teknis dan fisik kewilayahan.

Syarat administrasi untuk pembentukan daerah kabupaten/kota meliputi adanya:

- a). Persetujuan dari DPRD dan bupati/wali kota yang bersangkutan.

Persetujuan DPRD dalam hal ini diwujudkan dalam bentuk keputusan DPRD, yang diproses berdasarkan pernyataan aspirasi sebagian besar masyarakat

setempat sedangkan persetujuan gubernur didasarkan pada hasil kajian tim khusus dibentuk oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan. Tim dimaksud mengikutsertakan tenaga ahli sesuai kebutuhan.

b). Persetujuan DPRD provinsi dan gubernur

c). Rekomendasi Menteri Dalam Negeri

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah, yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, pertahanan keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Faktor lain dalam hal ini antara lain pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan syarat fisik meliputi:

a). Paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten.

b). Lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, tujuan pembentukan suatu daerah otonom pada dasarnya adalah untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Bagi daerah yang tidak mampu mewujudkan kedua hal tersebut, berarti daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan hak otonominya. Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan hak otonominya dapat dihapus dan digabungkan dengan daerah lain. Penghapusan dan penggabungan ini dilakukan setelah melalui evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Evaluasi dalam hal ini adalah penilaian dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja, serta indikator-indikatornya, yang meliputi masukan, proses, keluaran, dan dampak. Pengukuran dan indikator kinerja digunakan untuk membandingkan antara daerah dengan daerah lainnya dengan angka rata-rata secara nasional untuk masing-masing tingkat pemerintahan, atau dengan hasil tahun-tahun sebelumnya untuk masing-masing daerah. Di samping itu dievaluasi juga aspek lain, yaitu keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, upaya-upaya dan kebijakan yang diambil, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional dan dampak dari kebijakan daerah. Pedoman untuk melakukan evaluasi ini diatur dalam peraturan pemerintah.

### **3. Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000**

Dalam PP No. 129 Tahun 2000, Pasal 1, ayat (4) Pemekaran daerah adalah pemecahan daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota menjadi lebih dari satu daerah. Selanjutnya Pasal 2, mengamanatkan bahwa pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui:

- a) Peningkatan pelayanan kepada masyarakat.
- b) Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi.
- c) Percepatan pengelolaan potensi daerah.
- d) Peningkatan keamanan dan ketertiban.
- e) Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Sedangkan syarat-syarat pembentukan dan kriteria pembentukan daerah yang ada pada Pasal 3 antara lain sebagai berikut:

- a) Kemampuan ekonomi. Kemampuan ekonomi merupakan cermin hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di satu daerah provinsi, kabupaten/kota yang dapat diukur dari produk domestik regional bruto (PDRB) dan penerimaan daerah.
- b) Potensi Daerah. Potensi daerah merupakan cerminan tersedianya sumberdaya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur dari: lembaga keuangan, sarana ekonomi, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana transportasi dan komunikasi, sarana pariwisata, ketenagakerjaan.
- c) Sosial budaya. Sosial budaya merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial budaya masyarakat yang dapat diukur dari: tempat peribadatan, kegiatan institusi sosial budaya, dan sarana olah raga.
- d) Sosial politik. Sosial politik merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari: partisipasi masyarakat dalam berpolitik, serta organisasi kemasyarakatan.
- e) Jumlah penduduk, merupakan jumlah tertentu penduduk suatu daerah.
- f) Luas daerah, merupakan luas tertentu suatu daerah.

- g) Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah yang dapat diukur dari: keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan, rentang kendali, provinsi yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 kabupaten/kota, kabupaten yang dibentuk minimal telah terdiri dari 3 kecamatan, kota yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 kecamatan.

Prosedur pemekaran daerah kabupaten sama dengan prosedur pembentukan berdasarkan PP No. 129 Tahun 2000 adalah sebagai berikut:

- a) Ada kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat yang bersangkutan.
- b) Pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.
- c) Usul pembentukan kabupaten disampaikan kepada pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD kabupaten/kota serta persetujuan DPRD provinsi, yang dituangkan dalam keputusan DPRD.
- d) Dengan memperhatikan usulan gubernur, menteri dalam negeri memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- e) Berdasarkan rekomendasi pada angka (d). Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut.
- f) Para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- g) Berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- h) Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi daerah menyetujui usul pembentukan Daerah, menteri dalam Negeri selaku ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul

pembentukan daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang Pembentukan Daerah kepada Presiden.

- i) Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-Undang pembentukan daerah disampaikan kepada DPRD-RI untuk mendapat persetujuan.

Pasal 18, PP No. 129 Tahun 2000 mengatur untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, terhitung sejak diresmikannya pembentukan kabupaten/kota yang baru dibentuk, pembiayaan yang diperlukan pada tahun pertama sebelum dapat disusun APBD kabupaten/kota yang baru dibentuk, dibebankan APBD kabupaten/kota induk, berdasarkan hasil pendapatan yang diperoleh dari kabupaten/kota yang baru dibentuk.

#### **4. PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah**

Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa atau bagian daerah yang bersanding atau pemekaran dari suatu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pembentukan daerah dapat berupa pembentukan daerah provinsi atau kabupaten/kota. Pembentukan daerah kabupaten/kota dapat berupa:

- a) Pemekaran dari satu kabupaten/kota menjadi dua kabupaten/kota atau lebih.
- b) Penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda.
- c) Penggabungan beberapa kabupaten/kota menjadi satu kabupaten/kota.

Pada Pasal 3 dan 4 PP No. 78 Tahun 2007 dijelaskan bahwa daerah yang dapat dibentuk dan dapat dimekarkan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan 7 tahun bagi kabupaten/kota. Pembentukan daerah kabupaten/kota berupa pemekaran kabupaten/kota dan penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda harus memenuhi syarat administrative, teknis, dan fisik kewilayahan.

Syarat administratif pembentukan daerah kabupaten/kota pada Pasal 5 ayat (2) PP No. 78 Tahun 2007, meliputi:

- a) Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota.

- b) Keputusan bupati/walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota.
- c) Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota.
- d) Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota.
- e) Rekomendasi menteri.

Keputusan DPRD kabupaten/kota yang dimaksud akan diproses berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat. Keputusan DPRD provinsi yang berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat akan dituangkan dalam keputusan DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi.

Syarat teknis dalam pembentukan daerah (pasal 6 PP No. 78 Tahun 2007), meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah. Faktor-faktor tersebut akan dinilai berdasarkan hasil kajian daerah terhadap indikator sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah yang berlaku. Suatu calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru apabila calon daerah otonom dan daerah induknya mempunyai total nilai seluruh indikator dan perolehan nilai indikator faktor kependudukan, faktor kemampuan ekonomi, faktor potensi daerah dan faktor kemampuan keuangan dengan kategori sangat mampu atau mampu.

Syarat fisik kewilayahan pada Pasal 7 PP No. 78 Tahun 2007, meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibu kota, sarana dan prasarana pemerintahan. Kriteria cakupan wilayah untuk pembentukan provinsi digambarkan dalam peta wilayah calon provinsi. Peta wilayah dilengkapi dengan daftar kabupaten/kota dan kecamatan yang menjadi cakupan calon provinsi serta garis batas wilayah calon provinsi dan nama wilayah kabupaten/kota di provinsi lain, nama wilayah laut atau wilayah negara tetangga yang berbatasan langsung dengan calon provinsi. Peta wilayah harus dibuat berdasarkan kaidah pemetaan yang difasilitasi oleh lembaga teknis dan dikoordinasikan oleh Menteri.

Sedangkan pada Pasal 10 PP No. 78 Tahun 2007, cakupan wilayah pembentukan kabupaten/kota digambarkan dalam peta wilayah calon kabupaten/kota. Peta wilayah

dilengkapi dengan daftar nama kecamatan dan desa/kelurahan atau nama lain yang menjadi cakupan calon kabupaten/kota serta garis batas wilayah calon kabupaten/kota, nama wilayah kabupaten/kota di provinsi lain, nama wilayah kecamatan di kabupaten/kota di provinsi yang sama, nama wilayah laut atau wilayah Negara tetangga, yang berbatasan langsung dengan calon kabupaten/kota. Peta wilayah harus dibuat berdasarkan kaidah pemetaan yang difasilitasi oleh lembaga teknis dan dikoordinasikan oleh gubernur. Dalam hal cakupan wilayah calon kabupaten/kota berupa kepulauan atau gugusan pulau, peta wilayah harus dilengkapi dengan daftar nama pulau. Yang dimaksud dengan cakupan wilayah harus merupakan satu kesatuan wilayah administrasi.

Lokasi calon ibukota ditetapkan dengan keputusan bupati dan keputusan DPRD kabupaten untuk ibukota kabupaten. Penetapan dilakukan hanya untuk satu lokasi ibukota. Penetapan ibukota dilakukan setelah adanya kajian daerah terhadap aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya. Pembentukan kota yang cakupan wilayahnya merupakan ibukota kabupaten, maka ibukota kabupaten tersebut harus dipindahkan ke lokasi lain secara bertahap paling lama lima tahun sejak dibentuknya kota.

Sarana dan prasarana pemerintahan dijelaskan pada Pasal 13 PP No.78 Tahun 2007 yang meliputi bangunan dan lahan untuk kantor kepala daerah, kantor DPRD, dan kantor perangkat daerah yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bangunan dan lahan harus berada dalam wilayah calon daerah. Lahan yang dimiliki pemerintah daerah dengan bukti kepemilikan yang sah.

Tata cara pembentukan daerah kabupaten/kota berupa pemekaran dari satu kabupaten/kota menjadi dua kabupaten/kota dilaksanakan sebagai berikut:

- a) Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk keputusan BPD untuk desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan.
- b) DPRD kabupaten/kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi dalam bentuk Keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat

- setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan untuk kelurahan atau nama lain.
- c) Bupati/walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah.
  - d) Bupati/walikota mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan: Dokumen aspirasi masyarakat, hasil kajian daerah, peta wilayah, keputusan DPRD dan keputusan bupati/walikota.
  - e) Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah.
  - f) Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten/kota kepada DPRD provinsi.
  - g) DPRD provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota.
  - h) Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan kabupaten/kota, gubernur mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan: dokumen aspirasi masyarakat; hasil kajian daerah; peta wilayah; keputusan DPRD dan keputusan bupati/walikota; keputusan DPRD provinsi dan keputusan gubernur.

Menteri melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan provinsi atau kabupaten/kota. Penelitian dilakukan oleh tim yang dibentuk menteri. Berdasarkan hasil penelitian, menteri menyampaikan rekomendasi usulan pembentukan daerah kepada DPOD (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah). Berdasarkan rekomendasi usulan pembentukan daerah, menteri meminta tanggapan tertulis pada anggota DPOD pada sidang DPOD. Dalam hal DPOD memandang perlu dilakukan klarifikasi dan penelitian kembali terhadap usulan pembentukan daerah, DPOD menugaskan Tim Teknis DPOD untuk melakukan klarifikasi dan penelitian. Berdasarkan hasil klarifikasi dan penelitian, DPOD bersidang untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden mengenai usulan pembentukan daerah.

Menteri menyampaikan usulan pembentukan suatu daerah kepada Presiden berdasarkan saran dan pertimbangan DPOD. Dalam hal Presiden menyetujui usulan pembentukan daerah, menteri menyiapkan rancangan undang-undang pembentukan daerah. Setelah UU pembentukan daerah diundangkan, pemerintah melaksanakan peresmian daerah dan melantik pejabat kepala daerah. Peresmian daerah dilaksanakan paling lama enam bulan sejak diundangkannya UU tentang pembentukan daerah.

Dalam masalah pendanaan telah diatur pada pasal 26 PP No.78 Tahun 2007, dana yang diperlukan dalam rangka pembentukan kabupaten/kota dibebankan pada APBD kabupaten/kota induk dan APBD provinsi. Dana yang diperlukan dalam rangka penghapusan dan penggabungan daerah dibebankan pada APBN. Dana perimbangan bagi daerah otonom baru diperhitungkan setelah UU pembentukannya ditetapkan. Perhitungan dana perimbangan dilakukan setelah data kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah otonom baru tersedia secara lengkap sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila data belum tersedia, besaran dana perimbangan diperhitungkan secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, dan belanja pegawai dari daerah induk.

Pasal 29 PP No. 78 Tahun 2007 menjelaskan mengenai, bagi kabupaten/kota baru yang UU pembentukannya ditetapkan setelah APBN disahkan, dana yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pemilihan kepala daerah untuk pertama kali bersumber dari hibah kabupaten/kota induk dan bantuan provinsi. Besaran hibah kabupaten/kota induk, dicantumkan dalam APBD kabupaten/kota induk, sesuai kemampuan keuangan kabupaten/kota induk, serta ditetapkan dalam UU pembentukan kabupaten/kota baru. Hibah diberikan oleh kabupaten/kota induk sampai terbentuknya APBD kabupaten/kota baru. APBD kabupaten/kota induk tetap dilaksanakan, termasuk untuk cakupan wilayah kabupaten/kota baru sebelum mempunyai APBD sendiri. Bantuan provinsi berasal dari APBD provinsi yang besarnya ditetapkan dalam UU pembentukan kabupaten/kota baru.

Pembentukan perangkat kabupaten/kota baru, dilaksanakan oleh pejabat bupati/walikota dan difasilitasi oleh gubernur bersama dengan bupati induk. Pengisian personil pada perangkat daerah baru diprioritaskan dari PNS daerah induk yang mempunyai kompetensi sesuai peraturan perundang-undangan. Aset provinsi dan

kabupaten/kota induk yang bergerak dan tidak bergerak serta utang piutang yang akan diserahkan kepada provinsi baru dan kabupaten/kota baru, dibuat dalam bentuk daftar aset. Aset provinsi dan kabupaten induk, diserahkan paling lama satu tahun terhitung sejak peresmian provinsi baru dan kabupaten/kota baru. Dalam hal aset daerah kabupaten induk yang bergerak dan tidak bergerak serta utang piutang yang akan diserahkan kepada kota yang baru dibentuk, dapat diserahkan secara bertahap dan paling lama lima tahun terhitung sejak ditetapkannya ibukota kabupaten/kota induk yang baru. Pelaksanaan penyerahan aset provinsi induk kepada provinsi baru difasilitasi oleh Menteri. Pelaksanaan penyerahan aset daerah induk kepada kabupaten/kota baru difasilitasi oleh gubernur dan bupati/walikota kabupaten/kota induk. Tata cara pelaksanaan penyerahan aset daerah induk dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan.

Penegasan batas wilayah kabupaten/kota baru dilakukan bersama-sama oleh kabupaten/kota yang bersandingan lainnya. Penegasan batas wilayah diselesaikan paling lama 5 (lima) tahun sejak dibentuknya provinsi dan kabupaten/kota yang bersangkutan. Penegasan batas wilayah secara pasti di lapangan, ditetapkan oleh menteri. Dalam hal batas waktu penyelesaian paling lama 5 (lima) tahun tidak terpenuhi penegasan batas wilayah ditetapkan oleh menteri.

## **BAB XII**

### **PERKEMBANGAN BIROKRASI DI INDONESIA**

#### **A. Latar Belakang Birokrasi di Indonesia**

Budaya birokrasi di Indonesia terbentuk melalui proses sejarah yang panjang, dimulai dari kerajaan-kerajaan tradisional Indonesia di Jawa seperti (Mataram I, Sriwijaya, Majapahit, Mataram II dan Demak), dan di luar Jawa (Gowa/Makasar, Aceh, Bone, Buton, Ternate dan lain-lain). Kemudian dilanjutkan oleh kekuasaan kolonial Belanda sejak awal abad ke tujuh belas sampai perang dunia II yang ditandai dengan pendudukan Jepang dan dilanjutkan dengan masa revolusi kemerdekaan kemudian sampai pada masa sekarang. Baik tradisi dari jaman kerajaan-kerajaan tradisional; maupun dari jaman kekuasaan kolonial dan masa Indonesia modern, pada dasarnya saling memperkuat dan merupakan lanjutan masa-masa sebelumnya.

Seiring dengan perubahan jaman, akan semakin banyak tuntutan dari masyarakat. Untuk itu, peran birokrasi dalam masyarakat semakin besar dan tidak bisa dihindarkan. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pembangunan, birokrasi di Indonesia digambarkan oleh Taliziduhu Ndara (1986:50-55) sebagai berikut: pertama, dalam usahanya mengendalikan lingkungan dan mengatur masyarakat, birokrasi cenderung

mengatur segenap segi kehidupan masyarakat dan negara. Setiap kegiatan masyarakat diatur dalam berbagai aturan dan kegiatan yang belum diatur secara resmi dapat dianggap liar, atau seakan-akan demikian. Dalam beberapa hal, upaya pengaturan tersebut tidak selalu mengikuti perkembangan yang obyektif. Ada kesan beberapa peraturan dibuat sekedar melukiskan kehendak birokrat.

Kedua, dalam usaha melayani masyarakat, pola dari atas ke bawah yang diterapkan oleh birokrasi cenderung semakin meningkat luas. Otonomi desa di bidang pembangunan yang sering dikesankan sebagai cermin demokrasi tradisional asli, cenderung merosot. Sedangkan pelebaran tugas-tugas pembangunan sektoral melalui jalur birokrasi yang terkendali pada tingkat kecamatan semakin meningkat.

Ketiga, dalam usahanya mempercepat pembangunan, birokrasi melakukan pembangunan besar-besaran dan dimotivasi melalui pertargetan. Pembangunan massal tersebut ada kalanya didorong oleh sukses awal dalam skala kecil.

Dengan ketiga cirri itu birokrasi Indonesia menjadi semakin otonom. Artinya, dengan kekuatan sah yang dimiliki birokrasi telah menjadikan dirinya sistem yang mandiri dan otonom, dan membentuk komponen-komponen baru yang mendukung kehidupan dan mempertahankan diri sebagai sistem. Dalam kondisi ini, gejala-gejala yang ada lebih menunjukkan sosok birokrasi sebagai gejala yang oleh Max Weber disebut *domination*. Partisipasinya pun memberi kesan seolah-olah semacam proses birokratisasi belaka.

## **1. Birokrasi Kerajaan**

Di masa lampau, kerajaan-kerajaan di Indonesia terbagi ke dalam dua kategori, yaitu kerajaan maritim dan kerajaan agraris. Masing-masing memiliki corak yang berbeda. Dalam kerajaan maritim, birokrasi ditujukan untuk melayani sebuah ekonomi perdagangan, sedangkan dalam kerajaan agraris ekonomi pertanian. Kerajaan maritim identik dengan budaya pesisir yang egaliter, sedangkan kerajaan agraris identik dengan budaya pedalaman yang hirarkhis dan feodalistik

Masyarakat pada masa itu terbagi menjadi dua golongan, yaitu golongan para pejabat dengan sebutan *abdi dalem* atau *punggawa* dan golongan rakyat kebanyakan dengan sebutan *wong cilik*. Tugas abdi dalem tergantung pada hubungan personalnya

dengan raja. Karir dan posisi jabatan lebih tergantung pada kecerdikan memelihara dan memanfaatkan hubungan pribadi.

Raja yang memiliki tanah dan tenaga kerja masyarakat melimpahkan penguasaannya pada anggota keluarga dan orang-orang yang dianggap berjasa pada raja sebagai *lungguh*. Keluarga raja disebut *sentana*, dan mereka yang membantu raja dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut, disebut sebagai *abdi dalem*. Abdi dalem itulah yang duduk dalam lembaga birokrasi kerajaan. Mereka menjadi perantara antara raja dengan para kawulanya. Sementara itu rakyat yang harus mengerjakan tanah-tanah raja dan *lungguh* dengan imbalan dapat hak gaduh atas tanah mereka. Rakyat juga harus menyerahkan bermacam-macam pajak yang ditentukan (Kuntowijoyo, 1991 : 33).

Struktur tradisional seperti itu menempatkan raja pada pusat kosmos. Raja melalui aparatur birokrasinya yang bernama abdi dalem memerintah rakyatnya. Para abdi dalem tersebut adalah alat raja (*king's servant*) yang oleh raja diberi hak-hak atas tanah, menarik pajak tanpa peraturan yang jelas, yang kemudian diserahkan kepada raja setelah diambil sekedarnya oleh para abdi dalem tersebut. Tugas, jabatan, karir, ataupun posisi aparat birokrasi abdi dalem mini sepenuhnya tergantung pada hubungan pribadinya dengan raja sebagai pusat kosmos (Soemarsaid Moertono, 1985 : 6).

## **2. Birokrasi Kolonial**

Kedatangan kolonial Belanda tidak segera menyebabkan perubahan-perubahan dalam sistem atau struktur kekuasaan patrimonial. Karena pada dasarnya kolonialisme belanda melanjutkan struktur yang telah ada sebelumnya dan hanya mengganti kekuasaan para raja dengan kekuasaan Belanda. Bagi pihak Belanda, kepentingan mereka yang utama adalah kepentingan di bidang ekonomi dan penguasaan politik. Karena itu, sejauh kepentingan ekonomi-politiknya terpenuhi, nampaknya aspek-aspek di luar itu cenderung diabaikan.

Sebagai sebuah usaha ekonomi dan politik, pemerintah kolonial mengangkat pejabat-pejabatnya sendiri, sebagian daerah sepenuhnya di tangan pemerintah kolonial, dan sebagian lainnya dalam sebuah pemerintahan ganda yang selain pengangkatan pejabat birokrasi kolonial masih juga ada birokrasi tradisional. Pada umumnya orang-orang pribumi yang diangkat dalam jajaran birokrasi kolonial, termasuk semua raja yang

mendapat imbalan berupa gaji yang besar maupun kecil, disebut sebagai priyayi (Priyo Budi Santoso, 1997 : 41)

Belanda mengadopsi sistem dan struktur birokrasi tradisional menggunakan prinsip bahwa rakyat yang setia pada *pangreh praja* juga akan setia kepada kolonial. Birokrasi bentukan kolonial Belanda memiliki peran ganda yang ambivalen dan distortif. Disatu sisi, birokrasi seharusnya merupakan pelayanan publik bertindak sebagai mediator antara penguasa kolonial dengan rakyat terjajah yang tertindas. Namun, disisi lain birokrasi juga mengawasi, mengontrol, dan memata-matai setiap aktivitas masyarakat yang bersifat politik (Forum Keadilan, 24 Februari 2002).

Beberapa upaya reformasi birokrasi memang telah dilakukan oleh penguasa colonial Belanda. Seperti upaya membatasi kekuasaan bupati, salah satu pusat kekuasaan tradisional-pada abad ke-19. Selain itu pada masa menjelang kedatangan Jepang, penguasa kolonial juga berusaha membangun birokrasi kearah model legal-rasional, yaitu birokrasi dengan orientasi disiplin, jujur, dan menghargai hukum, yang dikenal dengan sebagai *beambtenstaat*. *Beambtenstaat* ini digambarkan oleh Lance Castles (dalam Priyo Budi Santoso, 1997 : 44) sebagai mesin birokrasi yang efisien, rapi, dengan penekanan kuat pada administrasi, keahlian teknis, dan pembangunan ekonomi.

Namun, keberhasilan reformasi birokrasi pada masa ini hakekatnya tidak mengubah corak serta karakter *pangreh praja*. Karena dengan sistem *indirect rule*, yang berubah hanyalah hubungan antara pangreh praja dengan penguasa kolonial. Sementara dalam strukturnya sendiri- khususnya dalam hubungannya dengan masyarakat pribumi-tetap dalam suasana patrimonial. Dalam kondisi yang demikian, maka posisi serta peran dari para bupati- sebagai elit pangreh praja- bersifat *ambiguous*, karena bertindak sebagai mediator atau penjemabatan antara dua posisi yang secara kultural sangat berbeda (Sartono Kartodirjo, 1984 : 150-154).

Ketika bangsa Jepang datang pada masa perang dunia II tahun 1940, langkah yang dilakukan oleh pemerintah Jepang adalah melakukan perombakan struktur sesuai dengan kebutuhan perang mereka. Pada masa ini posisi dan peran pangreh praja sebagai pemimpin tradisional maupun sebagai mediator mendapat saingan dari para pemimpin nasionalis dan Islam yang korps priyayi.

Perubahan-perubahan politik yang terjadi sejak pendudukan Jepang sampai masa demokrasi parlementer, merupakan ujian berat bagi pangreh praja. Pada masa pendudukan Jepang posisi dan perannya baik sebagai pemimpin tradisional maupun sebagai mediator mendapatkan saingan dari peran pemimpin nasionalis dan Islam- yang *notabene* merupakan kelompok yang tidak senang korps priyayi. Beberapa hak istimewa dan gaji para pejabat pribumi juga telah dikurangi, meskipun pemerintah Jepang tetap mempertahankan korps ini guna melaksanakan kontrol administratif maupun kontrol politik (Heather Sutherland, 1983 : 260).

Ketidaksenangan kelompok nasionalis terhadap pamong praja masih tetap berlanjut sampai setelah penyerahan kedaulatan. Hal ini disebabkan karena pamong praja, selain dianggap sebagai kelompok yang “absen” dalam revolusi, juga dituduh telah berkolaborasi dengan Belanda pada Uni-Indonesia Belanda tahun 1949. Ancaman serius terhadap kedudukan pamong praja terjadi setelah pemilu 1955, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang desentralisasi tahun 1957, yang secara drastis mengurangi kekuasaan pamong praja, lantaran tetap dipandang berkedudukan tinggi dalam sistem status Jawa ( Heather Sutherland, 1983 : 265).

## **B. Birokrasi Masa Demokrasi Liberal**

Periode ini bisa juga disebut sebagai jaman pemerintahan partai-partai. Melalui maklumat pemerintah yang dikeluarkan oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta tanggal 3 November 1945 rakyat dianjurkan untuk mendirikan partai-partai baru. Dan pada tanggal 14 November 1945 dimulailah pemerintahan parlementar (Kabinet Syahrir I) menggantikan pemerintahan presidensial. Pemerintahan parlementer berarti memberikan peluang yang lebih besar bagi partai politik untuk merebut kekuasaan, sebab partai politik tidak hanya menguasai parlemen tetapi juga merebut posisi eksekutif.

Selain partai politik berkeinginan menguasai kementerian pemerintah. Adapun beberapa departemen pemerintah yang menjadi ajang pertarungan kekuasaan partai politik adalah sebagai berikut: Departemen Dalam Negeri, Departemen Penerangan, dan Departemen Pertanian didominasi oleh PNI, Departemen Agama merupakan sumber mobilisasi dukungan yang sangat kuat bagi Masyumi dan Nahdatul Ulama. Departemen Luar Negeri didominasi secara bergantian oleh PSI dan PNI.

Kompetisi partai untuk menanamkan pengaruhnya dalam birokrasi telah menyebabkan lembaga ini menjadi arena pergulatan politik. Promosi jabatan seringkali lebih ditentukan oleh mekanisme patronase politik dari pada ketentuan-ketentuan meritokrasi, dan tidak jarang pelaksanaan keputusan-keputusan pemerintah lebih mencerminkan desakan kepentingan partai daripada respon terhadap desakan-desakan dari kelompok kepentingan masyarakat (Herbert Feith, 1962 :104).

Menurut Nazaruddin Sjamsudin (dalam Priyo Budi Santoso, 1997 : 83) semua itu pada akhirnya telah mengakibatkan munculnya birokrasi yang tidak sehat, terpecah belah, dan mengalami politisasi yang hebat. Kenyataannya bahwa kekuatan politik pada masa ini terpecah belah menyebabkan birokrasi dalam segala tingkatannya terpecah belah dibawah pengaruh kekuatan politik yang ada.

Sementara itu, para birokrat sudah pula pandai “bermain mata” dengan kekuatan-kekuatan politik yang ada. Sering terjadi adanya pegawai yang dimutasikan hanya karena tidak separtai dengan pimpinannya. Sebaliknya, tidak jarang pula dijumpai pembangkangan aparat birokrat terhadap pimpinannya yang tidak separtai dengan mereka. Patronase sangat mewarnai kehidupan birokrasi.

Sementara Affan Gaffar (1999 : 232) menyatakan bahwa birokrasi masa pasca kemerdekaan mengalami proses politisasi, sekaligus fragmentasi. Sekalipun jumlahnya tidak terlampau besar, aparat pemerintah bukanlah sebuah organisasi yang menyatu karena sudah terkavling-kavling ke dalam partai politik yang bersaing dengan sangat intensif guna memperoleh dukungan. Tentu saja hal itu sangat tidak sehat karena peranan ideology masing-masing partai meningkatkan proses fragmentasi yang sangat tinggi.

Walaupun birokrasi pemerintah sudah mulai tidak netral ada satu hal yang masih dirasakan menguntungkan. Diantara partai-partai politik yang bersaing untuk menguasai kementerian pemerintah, semuanya menginginkan pemerintahan yang demokratis. Mulai dari Kabinet Syahrir I, II, dan III (14 November 1945-3 Juli 1947) dengan program “menyusun pemerintah pusat daerah yang demokratis”. Salah satu pasal program pada masa Kabinet Halim (21 Januari 1950-6 September 1950) adalah “mengusahakan selekas mungkin berlakunya hak-hak demokrasi, terutama hak berserikat dan bersidang, dan hak menyatakan pendapat”. Program kabinet Natsir (6 September 1950-27 April 1951) menyempurnakan susunan pemerintahan serta membentuk peralatan negara yang bulat.

Pada periode ini untuk pertama kalinya setelah merdeka diselenggarakan Pemilihan Umum . Partai politik berpaling pada aparat birokrasi, karena dari segi jumlah merupakan potensi untuk memenangkan partai dalam Pemilu. Pada waktu itu timbul kelompok-kelompok pegawai negeri yang berafiliasi dengan partai politik (Miftah Thoha, 1995:155).

Dengan demikian dapat dilihat pada masa demokrasi parlementer, birokrasi menjadi ajang pertarungan partai politik, hubungan demokrasi dan birokrasi juga sangat tergantung pada politisi yang memegang kekuasaan. Akan tetapi sistem yang mengatur hubungan birokrasi yang dibentuk oleh politisi lebih cenderung kepada *spoil system*.

### **C. Birokrasi Masa Demokrasi Terpimpin**

Demokrasi terpimpin dimulai sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 oleh presiden Soekarno yang berisi pembubaran badan konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945. Afan Gafar (1999:26) menyatakan bahwa dekrit presiden tersebut merupakan palu godam bagi demokrasi parlementer yang kemudian membawa dampak yang sangat besar bagi kehidupan politik nasional.

Sebenarnya sudah sejak lama Soekarno menunjukkan ketidaksenangan terhadap partai-partai politik karena partai politik sangat berorientasi pada kepentingan politiknya sendiri dan kurang memperhatikan kepentingan politik nasional. Di beberapa kesempatan Soekarno mengatakan ingin mengubah partai politik dan mengemukakan idenya bahwa demokrasi parlementer tidak sesuai dengan kepribadian bangsa yang dijiwai oleh semangat gotong royong dan kekeluargaan. Ia mengkritiknya sebagai suatu cara berpolitik yang tidak Indonesia, tidak bertanggungjawab kepada mayoritas rakyat, mendorong lebih jauh polarisasi masyarakat yang memang sudah pluralistik. Demokrasi terpimpin ini memang didominasi oleh kepribadian Soekarno walaupun prakarsa untuk pelaksanaannya diambil bersama-sama dengan pimpinan angkatan bersenjata.

Selama penggal terakhir masa demokrasi terpimpin, politik Indonesia pada umumnya adalah refleksi dari dinamika hubungan kekuasaan yang saling bersaing di antara tiga kekuatan politik, yaitu: presiden Saekarno, Angkatan Darat, dan PKI, dimana Soekarno bertindak sebagai *balance of power* antara dua kekuatan politik lainnya. Di dalam hubungan kekuasaan seperti ini, Soekarno dibutuhkan PKI sebagai pelindung melawan

Angkatan Darat. Sedangkan bagi Angkatan Darat, Soekarno berfungsi sebagai pemberi legitimasi bagi keterlibatannya dalam politik. Di pihak lain, Soekarno membutuhkan Angkatan Darat untuk menghambat PKI, tetapi juga membutuhkan PKI untuk memberikan organisasi yang efektif dalam rangka menggerakkan dukungan rakyat dan mendapatkan massa yang besar untuk mendengarkan pidatonya (Alfian, 1981:40-41),

Harapan untuk mewujudkan birokrasi yang bersih dari pengaruh partai politik rupanya masih sulit untuk dicapai. Meskipun langkah-langkah kearah itu sudah dimulai, namun semua itu lenyap oleh gagasan Soekarno sendiri. Soekarno mulai gencar dengan gagasan Nasakom (Nasionalis-Agama-Komunis). Tujuan yang terkandung dalam gagasan Nasakom dimaksudkan oleh Soekarno bermakna persatuan, yaitu mempersatukan seluruh kekuatan yang ada dalam masyarakat Indonesia. Soekarno yakin bahwa apabila ketiga kekuatan itu bersatu dan bahu-membahu dalam setiap lembaga Negara, maka diperkirakan bangsa Indonesia dapat berkembang.

Akan tetapi yang terjadi adalah sebaliknya. Birokrasi pemerintah dipaksakan untuk menerima konsep Nasakom sehingga yang terjadi adalah pengkotak-kotakan birokrasi pemerintah sesuai dengan Nasakom. Hal ini memberikan keleluasaan bagi parpol untuk menamatkan kepentingan ideologisnya kedalam tubuh birokrasi melalui pembinaan-pembinaan. Perlombaan yang gigih untuk meraih kekuasaan telah memperhebat faksionalisme dalam tubuh birokrasi. Sikap yang saling curiga dan saling mencari kesalahan di kalangan birokrasi sering kali terjadi, sehingga kerja sama antar birokrat dan institusi sulit direalisasikan (Haswan B. Harahap, 2000:54).

Kondisi seperti itu terus berlanjut selama demokrasi terpimpin hingga pada peristiwa G30 S PKI 1965 meletus yang menjadi akhir pengaruh demokrasi terpimpin, juga belum terealisasikan. Dapat ditarik benang merah bahwa pada masa demokrasi terpimpin ini birokrasi juga mengalami faksiopnalisasi yang luar biasa melalui pemaksaan Nasakom. Hubungan antara demokrasi dan birokrasi sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan Soekarno dan ide-ide Nasakom itu.

#### **D. Birokrasi Masa Orde Baru**

Saat Jenderal Soeharto menerima kekuasaan pada 1966 ia ibarat seorang yang menerima cek kosong yang besarnya dapat diisi sendiri sesuai kehendaknya. Ketika

Soeharto terpilih secara resmi menjadi pejabat Presiden tahun 1968, blangko cek tersebut dimanfaatkannya secara maksimal.

Seperti diketahui, elite-elite Orde Baru telah menempatkan pembangunan ekonomi sebagai prioritas utama, dan telah disadari pula bahwa pembangunan ekonomi mensyaratkan adanya stabilitas politik, bahkan keduanya merupakan faktor yang dianggap saling bergantung satu sama lain (Lucian W. Pye:15).

Pentingnya pembangunan ekonomi dan stabilitas politik pada masa Orde Baru telah ditegaskan dalam seminar Angkatan Darat II, seperti tersirat dalam rumusan tentang hakekat dan cirri-ciri Orde Baru sebagai berikut:

“Orde Baru menghendaki suatu tata pikir yang lebih realistis dan pragmatis, walaupun tidak meninggalkan idealisme perjuangan. Orde Baru menginginkan suatu tata susunan yang lebih stabil, berdasarkan kelembagaan dan bukan tata susunan yang dipengaruhi oleh oknum-oknum yang mengembangkan kultur individu. Akan tetapi Orde Baru tidak menolak kepemimpinan dan pemerintahan yang kuat, malahan menghendaki ciri-ciri demikian dalam masa peralihan dan pembangunan. Orde Baru menghendaki pengutamakan konsolidasi ekonomi dan sosial dalam negeri. Orde Baru adalah suatu tata kehidupan baru di segala bidang yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 “ (Nugroho Notosusanto, 1987:51).

Banyak sudah kajian yang dilakukan oleh kalangan ilmuwan politik yang mengamati Indonesia. Ada yang menamakan rezim pemerintahan Orde Baru sebagai sebuah *bureaucratic polity* (Karl D. Jackson, 1978), Emmerson menyebutnya sebagai *bureaucratic state* (1983), Dwight King menyebut sebagai *bureaucratic authoritarian* (1983). Sementara Ruth Mc Vey menyebutnya sebagai *beamtenstaat* (1983). Di antara keempat ahli Indonesia tersebut ada satu kesamaan dasar yaitu kehadiran sebuah birokrasi yang sangat kuat dalam pemerintahan Orde Baru di bawah Soeharto. Selain itu, birokrasi dalam pemerintahan Orde Baru merupakan sebuah instrument politik yang sangat efektif dalam memobilisasi massa demi memelihara format politik Orde Baru (Afan Gaffar, 1999:235).

Format Orde Baru yang terpelihara dengan baik adalah dominannya peran sosial-politik militer dalam setiap lini pemerintahan. Keterlibatan militer tidak hanya terlibat di bidang eksekutif, tapi juga di bidang legislatif, yudikatif dan berbagai kegiatan ekonomi dan sosial. Peran militer yang semakin luas tersebut semakin mempersempit ruang gerak masyarakat untuk bertindak secara lebih mandiri. Menurut Afan Gaffar (1999:237)

terlibatnya secara sistematis sebagai instrumen kekuasaan dalam rangka memperkuat format politik Orde Baru diwujudkan ke dalam tiga pola utama, yaitu:

- 1) Memberikan dukungan langsung kepada Golongan Karya pada setiap kali pemilihan umum.
- 2) Birokrasi terlibat secara langsung dalam proses pemenangan Golongan Karya pada setiap kali pemilihan umum, birokrasi merupakan elemen yang sangat penting dalam setiap kepanitiaan pemilihan umum.
- 3) Birokrasi merupakan penyedia dana bagi usaha untuk memenangkan Golongan Karya dalam setiap Pemilihan Umum, para pejabat pemerintah di daerah memotong biaya proyek tertentu untuk keperluan mobilisasi dana bagi kemenangan Golongan Karya.

Karena begitu besarnya peranan birokrasi dalam memenangkan Golkar, birokrasi kemudian diberi tempat khusus oleh Golkar dan diakui keberadaannya dengan dibentuknya jalur B dalam Golkar selain jalur A bagi keluarga besar ABRI, dan jalur C untuk organisasi massa yang mendukung Golkar.

Kemenangan Golkar dalam setiap pemilihan umum bisa berarti menjadi semakin kuatnya pengaruh birokrasi di bidang politik. Hal ini dapat dilihat dari kuatnya unsur-unsur birokrasi dan eks ABRI dalam komposisi anggota DPR dari Golkar. Dengan demikian kemenangan Golkar juga bisa berarti semakin kuatnya pengaruh birokrasi pada percaturan politik. Di sisi lain, dominasi para birokrat ini menyebabkan pengaruh partai politik semakin lemah, dan pada gilirannya membuat badan legislatif lebih terkendali (Priyo Budi Santoso, 1997 : 99-100).

Ringkasnya, ciri khas birokrasi Orde Baru adalah tidak jelasnya pemisahan antara jabatan politik dan jabatan administratif. Di satu pihak, ada ketentuan yang mengatur eselonisasi jabatan-jabatan di bawah menteri, tetapi tradisi politik Orde Baru memperlakukan semua jabatan seakan jabatan politik.

#### **E. Birokrasi Masa Era Reformasi**

Pada masa ini sudah mulai nampak adanya gerakan yang menginginkan agar PNS bersikap netral dan tidak diskriminatif terhadap kekuatan politik manapun dan menjadi

“ pelayan publik” yang professional. Selain itu, sudah adanya upaya pemisahan antara jabatan politik dengan jabatan administratif secara tegas. Tidak diperbolehkannya jabatan rangkap sebagai anggota pengurus partai politik, anggota DPR, sekaligus PNS atau jabatan eksekutif negara.

Usaha untuk mereformasi birokrasi tampak pada masa pemerintahan Gus Dur, yaitu ada usaha untuk menerapkan beberapa prinsip debirokratisasi pola Osborn dan Gaebler dalam *reinventing government* terhadap Departemen Penerangan dan Departemen Sosial, yaitu prinsip: Pertama, *Catalytic government: Steering rather than rowing*, yang maksudnya pemerintah disarankan melepaskan pekerjaan yang pelaksanaannya sekiranya dapat dikerjakan masyarakat sendiri. Kedua, *Community-owned government: Empowering rather than serving*, yang maksudnya pemerintah adalah kepunyaan masyarakat ketimbang pemerintah yang melayani (Forum Keadilan, 24 Februari 2002).

Ketika itu Gus Dur relatif mendadak membubarkan dua Departemen tanpa sosialisasi dan persiapan penempatan baru atau PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) pegawai departemen tersebut, yang jumlahnya sekian ribu orang. Tidak jelas apakah ada reaksi dan pembelaan masyarakat terhadap dihapuskannya kedua departemen itu, pihak yang tampak jelas berdemo adalah pegawai kedua departemen tersebut dengan mengangkat sisi kepahlawanan yang pernah dirintis tanpa menyinggung keluhan masyarakat terhadap departemen yang bersangkutan.

Pada waktu pemerintahan berganti dari Gus Dur ke Megawati, ternyata birokrasi tidak banyak mengalami perubahan. Bahkan sebagai ungkapan kekecewaan atas keberadaan birokrasi di Indonesia, Presiden Megawati melontarkan istilah “pemerintahan keranjang sampah” yang kemudian menjadi isu besar dan menjadi senjata bagi tokoh-tokoh politik yang berseberangan dengan Megawati untuk menyerang posisi megawati. Istilah “pemerintahan keranjang sampah” tersebut dilontarkan oleh presiden Megawati saat memberikan kata sambutan tanpa teks di hadapan peserta Rapat Koordinasi Pendayagunaan Aparatur Negara (Rakorpan) tingkat nasional di Jakarta pada hari senin, 11 Februari 2002. Lengkapnya penggalan pidato Presiden Megawati tersebut adalah sebagai berikut:

“ Saya ini memimpin pemerintahan yang saya sebut keranjang sampah. Ini akibat begitu banyaknya, pada waktu lalu, di kalangan birokrat tidak mau turun (ke lapangan). Yang ada pada waktu itu adalah bagaimana bisa menyodorkan kepada pimpinan hal-hal yang baik saja, jangan hal-hal yang buruk. Padahal, sebenarnya hal-hal yang buruk itulah yang perlu ditonjolkan” (Forum Keadilan, 24 Februari 2002).

Pernyataan yang disampaikan oleh Presiden Megawati tersebut menunjukkan masih adanya permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya masalah birokrasi. Upaya pemecahan masalah itu menurut Mustopasidjaja, Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) (dalam wawancara Forum Keadilan; nomor 45, 24 Februari 2002) adalah melalui revitalisasi fungsi-fungsi manajemen pemerintahan, jika hal itu dilihat dari sisi manajemen terutama diprioritaskan pada suatu sektor. Seperti misalnya sektor ekonomi, sekarang ini terjadi krisis yang berkepanjangan, masalah ketidakseimbangan neraca pembayaran, iklim investasi yang kurang baik, juga daya saing ekonomi – baik di pasar domestic maupun di pasar internasional –yang juga lemah. Jadi merevitalisasi fungsi-fungsi manajemen perekonomian, khususnya kebijakan-kebijakan publik di bidang ekonomi yang akan menciptakan iklim yang kondusif, sehingga menstimulasi gerak kehidupan ekonomi masyarakat.

## Daftar Pustaka

Bagir Manan. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Burhan Bungin. (2001). *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Dahl, Robert A. *Demokrasi dan para Pengritiknya*, (terj. A. Rahman Zainuddin), Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1992.

Irawan Soejito. (1990). *Hubungan-Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.

Josef Riwu Kaho. (1990). *Analisa Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.

Joeniarto. (1982). *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Bandung: Penerbit Alumni.

Lexy J. Moleong. (2000). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya.

Marsono. 1986. *Himpunan Peraturan tentang Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Djambatan.

Muhammad Fauzan. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah (Kajian Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah)*. Yogyakarta: UII Press.

Rasyid, Muhammad Ryaas. *Makna Pemerintahan, tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan*. Jakarta. Yarsif Watapone, 1996.

Sayuti Una. (2004). *Pergeseran Kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.

Sujamto, Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung jawab, Jakarta, Ghalia Indonesia,

Timur Mahardika. (2000). *Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah (Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis)*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945

UU No.1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional daerah.

UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan daerah

UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 18 Tahun 1966 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

### **Daftar Pustaka**

Manan, Bagir. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.

Muis, A. 2001. "*Perkembangan Kehidupan Pers Era Reformasi*", dalam P. Swantoro. (2001). *Humanisme dan Kebebasan Pers*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Mustafa, Bachsan. 1987. *Hukum Pers Pancasila*. Bandung: Penerbit Alumni.

Naisbitt, John dan Patricia Aburdene. 1990. *Megatrends 2000: Ten New Directions for the 1990's*. New York: Avon Books.

Nurudin. 2003. *Pers dalam Lipatan Kekuasaan*. Malang: UMM Press.

Panuju, Redi. 2002. *Relasi Kuasa Negara, Media Massa dan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Pigay BIK, Decki Natalis. 2001. *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Poerbopranoto, Koentjoro. 1978. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Bandung: Eresco.

Romli, Asep Syamsul M. 2001. *Jurnalistik Praktis*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Said, Tribuana. 1988. *Sejarah Pers Nasional dan Pembangunan Pers Pancasila*. Jakarta: Masagung.

Siregar, Amir Effendi. 1983. *Pers Mahaiswa Indonesia: Patah Tumbuh Hilang Berganti*. Jakarta: Karya Unipress.

Surbakti, Ramlan. 1984. *Perbandingan Sistem Politik*. Surabaya: Mecphiso Grafika.

- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Suyanto. 1994. *Teknik Penulisan Artikel Populer (Makalah Lokakarya)*. FPIPS IKIP Yogyakarta.
- Syafi'i, Inu Kencana. 2001. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Refika.
- Trijono, Lambang. 2001. *Keluar dari Kemelut Maluku*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers dan Kode Etik Jurnalistik*. Yogyakarta: Media Pressindo, 2000.
- Urofsky, Malvin I., dkk. 2001. *Demokrasi*. Office of International Information Programs U.S. Departement of State.
- Qodri Azizy. 2003. *Melawan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.