R LOCAL GOVERNMENT - LAW AND LEGISLATION
KK
TH 11/02
SUR
P

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

TESIS

PEMBAGIAN KEWENANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999

MILIK PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA

SURAHMAN

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2001

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

PEMBAGIAN KEWENANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999

TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Ilmu Hukum
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Oleh :

SURAHMAN
NIM. 099913265 M

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2001

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

LEMBAR PERSETUJUAN

TESIS INI TELAH DISETUJUI
PADA TANGGAL 6 NOPEMBER 2001

PEMBIMBING

PROF. DR. PHILIPUS M. HADJON, S.H
NIP. 130 541 986

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

TELAH DIUJI

PADA TANGGAL 19 NOVEMBER 2001

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Dr. H. Abdul Rasjid, SH. LL.M

Anggota : 1. Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, SH

2. H. Romlah Sartono, SH.M.S

3. Tatik Sri Djamiati, SH, M.S

4. Endang Sayekti, SH, MH

5. Sukardi, SH, MH

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis memanjatkan puji syukur kehadirat Allah Yang Maha Pengasih dan Penyayang, karena atas segala rakhmat dan hidayah-Nya penelitian dan penyusunan tesis berjudul "Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999" dapat diselesaikan.

Tesis ini merupakan syarat akademik yang harus ditempuh dalam menyelesaikan studi pada Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan tesis ini tidak akan dapat diselesaikan dengan baik tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dalam kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya terutama kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H sebagai pembimbing dengan penuh kesungguhan dan kesabaran telah memberikan petunjuk, bimbingan dan arahan mulai penyusunan usulan penelitian hingga pada penulisan tesis ini.

Pada kesempatan ini pula penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Pemerintah Republik Indonesia Cq Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang telah memberikan bantuan Biaya untuk mengikuti pendidikan pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.

2. Prof. Soedarto, dr, DTM & H, PhD, Rektor Universitas Airlangga yang telah memberikan kesempatan untuk mengikuti pendidikan di Universitas Airlangga Surabaya.
3. Prof. Dr. Soedijono, dr, Mantan Direktur Program Pascasarjana dan Prof. Dr. Muhammad Amin, dr, Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga dan stafnya yang telah memberikan fasilitas belajar di Program Pascasarjana.
4. Ketua Program Studi Ilmu Hukum Dr. H. Abdul Rasyid, SH. LL.M dan Para dosen pada Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah memberikan bekal ilmu hukum selama mengikuti pendidikan pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga.
5. Rektor Universitas Tadulako Drs. H. Muh.Rasjid, MS yang telah memberikan izin untuk mengikuti pendidikan Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga.
6. Dekan Fakultas Hukum Supriadi SH, MH. dan mantan Dekan Ismail Kasim, SH yang telah membebaskan saya dari tugas-tugas akademik selama mengikuti pendidikan.
7. Kedua orang Tua saya Ayahanda Awaleng (almarhum) dan Ibunda tercinta Djaminang yang dengan penuh kasih sayang dan pengorbanannya telah membesarkan dan menanamkan dalam diri saya kecintaan terhadap dunia pendidikan.

8. Kepada istri tercinta Maryam dan anak tersayang Widyatmi Anandi, Teguh Wicaksono dan Imam Triono yang turut merasakan suka-duka selama saya mengikuti pendidikan di Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya
9. Rekan-rekan mahasiswa peserta Program Pascasarjana Ilmu Hukum khususnya rekan mahasiswa angkatan 1999/2000, dan semua pihak yang belum dapat penulis sebutkan yang telah memberikan bantuan dan sumbangan berupa apapun sehingga studi ini dapat diselesaikan.

Semoga Allah subhanahu wata'ala melimpahkan karunia, nikmat, hidayah dan menjadikan ini amal jariyah yang baik atas jasa dan budi baik yang telah diberikan kepada penulis. Penulis menyadari keterbatasan kemampuan, pengetahuan dan wawasan keilmuan yang dimiliki, oleh karena itu dengan lapang hati penulis menerima saran, kritik dan masukan yang bersifat membangun demi penyempurnaan tesis ini.

Akhirnya penulis berharap, semoga tulisan ini dapat memberikan manfaat bagi perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara khususnya.

Surabaya, Oktober 2001

Penulis

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

RINGKASAN

Pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 diatur dalam Pasal 7 dengan pola residu. Dengan pola pembagian kewenangan berdasarkan Pasal 7 ini telah membuat batas yang tegas antara urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintahan Pusat dan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Daerah. Ketentuan Pasal 7 ini, telah menimbulkan permasalahan juridis, baik yang berkaitan dengan kewenangan Pusat maupun kewenangan Daerah.

Secara material, UU No. 22 Tahun 1999 dibuat berdasarkan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945. Pasal 1 ayat (1) menentukan bentuk Negara Kesatuan. Asumsi dasar pada Negara Kesatuan adalah hanya ada satu Negara dan hanya ada satu Pemerintah, dengan demikian seluruh wewenang pemerintahan ada pada Pemerintah (Pusat). Wewenang pemerintahan (dalam arti sempit) dalam UUD 1945 (pembagian kewenangan secara horizontal) diserahkan kepada Presiden (Pasal 4 ayat (1). Pasal 18 meletakkan dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas desentralisasi (pembagian kewenangan secara vertikal). Desentralisasi mengandung makna penyerahan. Oleh karena itu berdasarkan asas desentralisasi, Daerah Otonom hanya menerima pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat.

Walaupun UU No. 22 Tahun 1999 dibuat berdasarkan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945 tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 Daerah dianggap memiliki wewenang asli. Berdasarkan itu pula UU No. 22 Tahun

1999 tidak mengatur tentang prosedur penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Propinsi kepada Daerah Kabupaten dan Kota. Disamping itu, berdasarkan ketentuan Pasal 133 UU No. 22 Tahun 1999 tidak ada peraturan perundang-undangan yang batal demi hukum.

Melalui uraian dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 serta adanya ketentuan Pasal 7 yang mengatur mengenai kewenangan Pemerintah Pusat dan kewenangan Pemerintah Daerah telah menimbulkan permasalahan yuridis, yaitu : 1) pengaturan kewenangan Pemerintah Pusat dalam UU No. 22 Tahun 1999 baik dari segi materi maupun pola pembagian kewenangan, telah memasuki wilayah pengaturan UUD, ketentuan Pasal 7 telah merubah substansi Pasal 1 ayat (1), Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945; 2) berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 telah menciptakan dualisme hukum pengaturan urusan pemerintahan. Akibatnya terjadi konflik kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan baik antara Pemerintah dengan Daerah Kabupaten dan Kota maupun antara Pemerintah Propinsi dengan Daerah Kabupaten dan Kota.

Dari berbagai permasalahan yuridis dalam UU No. 22 Tahun 1999 mengharuskan dilakukan perubahan terhadap beberapa ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 1999. Perubahan itu dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perubahan Pasal 18 UUD 1945 sebagaimana telah diamanatkan dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

ABSTRACTS

The distribution of power between the central and local government in Act No. 22 of 1999 has been regulated in article 7. The arrangement of article 7 stated above follows a residual pattern. Such arrangement of article 7 has raised many juridical problems related with both those central authority and local authority.

Materially, Act No. 22 of 1999, has been formulated based on the article 1 (1) and article 18 of the Constitution of 1945. Article 1 (1) ascertained about the form of unity state. Basic assumption which underlies the unity state idea is that all of the governmental authority will be held by the (central) government. The Constitution of 1945 stated that such governmental authority (in a narrow sense) will be given to the President (article 4 (1)). Article 18 has been set forth the foundation for the arrangement of the local governmental which will be based on the decentralization principle (vertically division of authority). In such decentralization principle, the autonomous regions will only be get the overflowed authority given by the central government. Although the Act No. 22 of 1999 was formulated based on the article 1 (1) and article 18, but such regulation didn't regulate about the authority overflows from the government and/or provincial government to the municipal government. Furthermore, according to the arrangement of article 133 of the Act No. 22 of 1999 there is no regulation nullified for the law.

Though the above explanation and discussion, it could be concluded that the arrangement of the central government authority in the Act No. 22 of 1999 has entered the Constitution of 1945's arrangement area, and the arrangement in article 7 has changed the arrangement in the Constitution of 1945. Dualism of law has been occurred with the enacting of the Act No. 22 of 1999, which create the authority conflict in the arrangement of the government matters.

DAFTAR ISI

		Halaman
Sampul Dalam		i
Prasyarat Gelar		ii
Persetujuan		iii
Penetapan Panitia Penguji Tesis		iv
Ucapan Terima Kasih		v
Ringkasan		viii
Abstract		x
DAFTAR ISI		xi
BAB I	PENDAHULUAN	1
	1.1 Latar Belakang Masalah	1
	1.2 Pokok Masalah	10
	1.3 Tujuan Penelitian	11
	1.3.1 Tujuan Umum	11
	1.3.2 Tujuan Khusus	11
	1.4 Manfaat Penelitian	12
	1.4.1 Manfaat Teoritikal	12
	1.4.2 Manfaat Praktikal	12
	1.5 Metode Penelitian	12
	1.6 Sistematika Penulisan	15
BAB II	KEWENANGAN PEMERINTAH (PUSAT)	18
	2.1 Pemerintah Berdasarkan UUD 1945	18
	2.1.1 Wewenang Pemerintahan	18
	2.1.2 Ruang Lingkup Wewenang Pemerintahan	29
	2.2 Penyelenggaraan Pemerintahan	33
	2.2.1 Sentralisasi	35
	2.2.2 Desentralisasi	42
	2.3 Wewenang Pemerintah (Pusat) Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999	47
	2.3.1 Ruang Lingkup Pengaturan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999	48
	2.3.2 Pola Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999	57

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

BAB III KEWENANGAN DAERAH OTONOM DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH 71
3.1 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah 71
3.1.1 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan UUD 1945 72
3.1.2 Kewenangan Daerah Otonom 82
3.1.2.1 Pembentukan Daerah Otonom 83
3.1.2.2 Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah 87
3.2 Pengaturan Otonomi dalam Undang-undang Berdasarkan UUD 1945 96
3.2.1 Otonomi Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945 97
3.2.2 Otonomi Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 100
3.2.3 Otonomi Berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965 101
3.2.4 Otonomi Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 103
3.3 Wewenang Daerah Otonom Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 .. 106
3.3.1 Desentralisasi Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 109
3.3.2 Isi Otonomi Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 122
3.3.3 Problematika Kewenangan Daerah Dalam UU No. 22 Tahun 1999 130
3.3.4 Hubungan UU No. 22 Tahun 1999 dengan Perubahan Pasal 18 UUD 1945 140

BAB IV PENUTUP 151
4.1 Simpulan 151
4.2 Saran 155

DAFTAR PUSTAKA 158

TESIS PEMBAGIAN KEWENANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 SURAHMAN

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

BAB I

PENDAHULUAN

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 1999 No. 60, TLN No. 3839) disahkan pada tanggal 4 Mei 1999, dan berlaku mulai 1 Januari 2001[1] Undang-undang No. 22 Tahun 1999 ini menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 yang dalam masa berlakunya sangat menonjolkan pelaksanaan asas *dekonsentrasi* dari pada asas *desentralisasi*, sehingga praktik Pemerintahan Daerah sangat sentralistik. Menurut *Bagir Manan*,[2] bahwa menyadari makna Pasal 18, maka semua undang-undang tentang atau yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah hanya mengatur mengenai Pemerintahan Otonom (Daerah Otonom).

Kebijaksanaan Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yaitu penyelenggaraan *otonomi* yang menekankan pada prinsip-prinsip *demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah*.[3] Untuk melaksanakan otonomi itu maka wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas *Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten* dan *Daerah Kota* sebagai *Daerah Otonom* {Pasal 2 ayat (1)}. Daerah Otonom masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan *hierarki* satu sama lain {Pasal 4 ayat (2)}. Pelaksanaan otonomi daerah yang *luas dan utuh* diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

yang *terbatas*. Selain Daerah Otonom yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) tersebut di atas masih terdapat bentuk pemerintahan otonom yang disebut *Desa* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 93 sampai dengan Pasal 111 UU No. 22 Tahun 1999.

> Desa berdasarkan undang-undang ini adalah Desa atau yang disebut dengan lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal -usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.[4]

Kewenangan yang dimiliki oleh Daerah Otonom dalam UU No. 22 Tahun 1999 diatur masing-masing pada Pasal 7, Pasal 9 dan Pasal 11.

Pasal 7:

(1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
(2) Kewenangan bidang lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijaksanaan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro..."

Pasal 9:

(1) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
(2) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Pasal 11:

(1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
(2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi, dan tenaga kerja.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Memperhatikan kewenangan Daerah Otonom sebagaimana yang di tentukan dalam pasal-pasal tersebut di atas, jelas bahwa wewenang pemerintahan telah dibagi antara Pusat dengan Daerah (Otonom) Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 11 ayat (1). Demikian halnya dengan ketentuan Pasal 9, ketentuan ini menunjukkan bahwa berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tidak dikenal lagi adanya Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II sebagaimana yang dipraktikkan dalam UU No. 5 Tahun 1974[5] Mempertegas pola pembagian kewenangan yang ditentukan pasal-pasal tersebut di atas dalam peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom telah dibuat daftar lengkap mengenai kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Dengan pola pembagian seperti tersebut di atas, baik pada UU No. 22 Tahun 1999 maupun pada PP No. 25 Tahun 2000, nampak bahwa keduanya menganut pola *residu*.[6] Keberadaan PP No. 25 Tahun 2000 ini juga tidak jelas apakah PP itu merupakan instrumen pelimpahan wewenang kepada Daerah Otonom ataukah deskripsi Pasal 7 dan Pasal 9.[7]

Berkaitan dengan pola pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah, berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 seperti tersebut di atas, maka segera akan timbul pertanyaan *apakah pembagian kewenangan dengan pola residu merupakan asas pemerintahan daerah berdasarkan UUD 1945 ?*

Berkaitan dengan pertanyaan di atas kita harus kembali kepada UUD.Sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, Negara Indonesia telah memiliki tiga UUD (*Konstitusi-tertulis*) yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950.UUD 1945 telah dua kali

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

berlaku yaitu periode *pertama* 17 Agustus 1945 sampai 1949[8] dan periode *kedua* setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang. Pada kurun waktu berlakunya UUD tersebut pernah dibuat peraturan perundang-undangan mengenai Pemerintahan Daerah. Pada masa UUDS 1950 dibuat UU No. 1 Tahun 1957. Pada masa Konstitusi RIS, untuk *Negara Bagian Indonesia Timur* di buat UU NIT No. 44 Tahun 1950, sedangkan untuk *Negara Bagian Republik Indonesia (Yogyakarta)* tetap berlaku UU No. 22 Tahun 1948.[9]

Dari tiga UUD yang disebutkan di atas, yang akan dijadikan landasan pembahasan dalam tesis ini adalah UUD 1945 dengan alasan: *Pertama*, UUD 1945 adalah UUD yang *disiapkan (dibuat-dirancang)* untuk menjadi dasar penyelenggaraan bernegara saat Indonesia telah merdeka[10]; *kedua*, bahwa UUD 1945 adalah UUD yang sedang berlaku. Pemerintahan Daerah dalam UUD 1945 hanya diatur dalam satu pasal yaitu Pasal 18 sebagai berikut:

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sudah jelas bahwa Pemerintahan Daerah harus di laksanakan berdasarkan *sistem pemerintahan negara*. Sejalan dengan hal tersebut menurut *Soehino*:

> Sistem pemerintahan daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem Pemerintahan Pusat, yang pada umumnya sistem tersebut telah ditegaskan dalam UUD sepanjang negara itu mempunyai UUD.[11]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Atas dasar ketentuan Pasal 18 UUD 1945 dan pendapat *Soehino* tersebut di atas, bagaimanakan sistem pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945 ?

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, menentukan "*Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik*". Ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 ini adalah merupakan suatu kenyataan bahwa para pendiri negara ini telah menentukan pilihan bahwa negara Indonesia yang di Proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah *negara kesatuan.*

> Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah *tidak sama dan tidak sederajat.* Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan *kekuasaan yang menonjol* dalam negara, dan *tidak ada saingannya* dari *Badan legislatif Pusat* dalam membentuk *undang-undang.* Kekuasaan Pemerintah yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk *Otonomi yang luas...*[12]

Menurut *Amrah Muslimin:*[13]

> Prinsip yang tersimpul dalam negara kesatuan ialah bahwa Pemerintah Pusat *berwenang mempunyai campur tangan* yang lebih intensip terhadap persoalan-persoalan di Daerah dan kewenangan Pusat ini *hanya terdapat dalam suatu perumusan umum dalam UUD.*

Pilihan pendiri negara atas bentuk negara kesatuan, yang membawa konsekuensi bahwa Indonesia tidak mempunyai Daerah di dalam lingkungannya yang *bersifat staat* juga[14], Pemerintah (Pusat) adalah satu-satunya pemegang kekuasaan pemerintahan. Pertanyaan berikut yang timbul adalah *bagaimana penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan UUD 1945 ?*

> Menurut *Philipus M. Hadjon*[15] dalam organisasi negara diatur bentuk negara dan system pemerintahan termasuk pembagian kekuasaan negara atau alat kelengkapan negara.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pembagian kekuasaan negara ada dua macam, yaitu pembagian kekuasaan negara secara *horizontal* (lazimnya antara kekuasaan *legislatif, eksekutif dan yudisiil*) dan pembagian secara *vertikal.*

Pembagian kekuasaan secara *vertikal* bukanlah persoalan *separation of power (division of power)* yang lazimnya dikenal dalam pembagian kekuasaan secara *horizontal.*[16]

Pembagian kekuasaan secara *vertikal* dalam negara kesatuan dalam kepustakaan hukum tata negara (*a.l. Het staatrecht van de landen van de Europese Unie*) lebih dikenal sebagai "*desentralisasi teritorial" (territoriale decentralisatie). Decentralisatie* diartikan sebagai: *penyerahan tugas atau kewenangan* kepada Pemerintah tingkat bawah *(J.B.J.M. ten Berge et.al, Openbaar bestuur p.154: decentralisatie, de overdracht van taken of bevoegdheden naar lagere overheden).* Dengan pengertian ini desentralisasi adalah "*overdracht van taken of bevoegdheid*".[17] Menurut *Benyamin Hoessein* bahwa perwujudan *desentralisasi* di tingkat daerah adalah *otonomi daerah.*[18]

Dari segi hukum tata negara-khususnya teori bentuk negara otonomi adalah *subsistem dari negara kesatuan* (*unitary state, eenheidsstaat*). Otonomi adalah *fenomena negara kesatuan.* Segala *pengertian (begrip)* dan *isi (materie)* otonomi adalah *pengertian* dan *isi negara kesatuan.* Negara kesatuan merupakan *landas batas* dari *pengertian dan isi otonomi.*[19] Selanjutnya dikemukakan bahwa berdasarkan landas batas tersebut dikembangkanlah berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan *keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.*[20]

Sejarah perundang-undangan yang mengatur Pemerintahan Daerah yang dibuat berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 yaitu UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 18 Tahun 1965 dan UU No. 5 Tahun 1974 dapat dikemukakan bahwa semuanya didasarkan pada asas *desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan* dengan menampilkan variasi.[21]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Sejalan dengan pola pembagian kewenangan secara *vertikal* dalam negara kesatuan melalui *desentralisasi*, maka Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 akan dilaksanakan melalui penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Pelaksanaan otonomi yang bulat dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Oleh karena itu pemerintahan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota berdasarkan asas desentralisasi. *Konsep desentralisasi* dalam UU No. 22 Tahun 1999 berbeda dengan *konsep desentralisasi* dalam UU No. 5 Tahun1974. *Konsep desentralisasi* dalam UU No. 5 Tahun 1974 "*Desentralisasi* adalah *penyerahan urusan pemerintahan* dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi *urusan rumah tangganya*"(Pasal 1 huruf b). *Konsep desentralisasi* dalam UU No. 22 Tahun 1999 "*Desentralisasi* adalah *penyerahan wewenang pemerintahan* oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia" (Pasal 1 huruf e). Ketentuan mengenai penyelenggaraan *desentralisasi* dalam UU No. 22 Tahun 1999 terdapat pada Pasal 7, Pasal 9, dan Pasal 11. Apakah pola pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah berdasarkan Pasal 7 merupakan desentralisasi *Apakah pola itu tidak bertentangan dengan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal dalam negara kesatuan ?*

Permasalahan lain disekitar desentralisasi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 adalah hubungan antara desentralisasi dengan otonomi. Menurut *B. Hestu Cipto Handoyo*[22] :

> Adanya otonomi daerah merupakan *akibat* dari adanya *penyerahan* atau *pelimpahan urusan pemerintahan* dari Pemerintah kepada suatu tingkat Daerah tertentu untuk diatur dan diurus sebagai *urusan rumah tangga*

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

sendiri. Oleh sebab itu antara asas desentralisasi sebagai suatu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan otonomi daerah menunjukkan *hubungan sebab akibat*, antara satu dengan yang lain terjalin relasi yang sangat erat.

Senada dengan pendapat di atas, *Bagir Manan*[23] mengemukakan:

> Mekanisme hubungan di bidang otonomi berinti pada *sistem rumah tangga daerah*. Sistem rumah tangga daerah adalah *tatanan* yang bersangkutan dengan *cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah*. Salah satu penjelmaan dari pembagian tersebut, maka Daerah-Daerah akan memiliki sejumlah *urusan pemerintahan* baik atas dasar penyerahan atau pengakuan atau dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Konsep Otonomi Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999:

> "Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". (Pasal 1 huruf h)

Dengan pengertian yang demikian menurut *Philipus M. Hadjon*,[24] dalam UU No. 22 Tahun 1999 *isi otonomi* adalah *kepentingan setempat bukan rumah tangga sendiri (ide federasi ?)*.

Dengan adanya perubahan isi otonomi itu *apakah penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tidak akan mengalami hambatan dalam pelaksanaannya*. Secara *yuridis* setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 maka semua wewenang berdasarkan Pasal 7, Pasal 9 dan Pasal 11 sudah harus ada dalam kekuasaan Pemerintah Daerah. Tetapi, *fakta* bahwa suatu urusan masih ada *dalam kekuasaan bahkan cenderung dipertahankan* oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Propinsi. Sebagai contoh adalah urusan pertanahan, jika kita mengacu pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 maka urusan tersebut adalah wewenang

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, tetapi menurut Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 10 Tahun 2001 urusan pertanahan tetap menjadi kewenangan Pusat. Kehadiran KEPPRES No. 10 Tahun 2001 ini merupakan hambatan bagi Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan otonomi di bidang pertanahan. Mengacu pada Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan*, KEPPRES berada di bawah UU oleh karena itu tidak boleh menyimpangi ketentuan UU. Berdasarkan judul UU No. 22 Tahun 1999 sebagai UU tentang Pemerintahan Daerah, maka UU tersebut seyogianya menjadi induk dari semua peraturan perundang-undangan yang berlaku di daerah otonom. Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan yang berlaku di Daerah Otonom tidak boleh bertentangan dan/atau sesuai dengan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999.Dengan kedudukan UU No. 22 Tahun 1999 yang demikian, seharusnya UU Pemerintahan Daerah ini telah menentukan jangka waktu peralihan berlakunya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dan atau tidak sesuai dengan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999. Ketentuan *Pasal 133* yang ditempatkan *pada ketentuan penutup* tidak memberikan *kepastian hukum*. Pasal tersebut harus dengan tegas *menentukan batas keberlakuan/ penyesuaian* peraturan perundang-undangan yang mengatur urusan yang telah menjadi wewenang Daerah berdasarkan Pasal 7, tetapi urusan itu masih dikuasai oleh suatu Organ atau Badan berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang masih berlaku. Dengan ketentuan Pasal 133 itu tidak ada ketentuan hukum yang *batal demi hukum*. Disamping itu UU No. 22 Tahun 1999 tidak mengatur mengenai penyerahan urusan pemerintahan dari

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pemerintah Pusat atau Pemerintah Propinsi kepada Daerah Otonom, sehingga urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Daerah (Kabupaten dan Kota) berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tidak dapat dilaksanakan oleh Daerah karena masih tetap dikuasaai oleh Pemerintah Pusat dan/atau Daerah Propinsi. Kenyataan-kenyataan demikian menunjukkan bahwa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 memiliki permasalahan dalam pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah, permasalahan dimaksud dapat berupa ruang lingkup materi maupun dalam pelaksanaan Otonomi Daerah.

1.2 Pokok Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang seperti tersebut di atas, maka yang menjadi pokok masalah (tema sentral) penulisan tesis ini adalah ***"Pembagian Kewenangan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999"***. Pola pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah di tentukan dalam Pasal 7.

UU No. 22 Tahun 1999 telah melakukan perubahan yang mendasar mengenai pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah. Pola pembagian kewenangan dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini berbeda dengan pola yang digunakan oleh UU Pemerintahan Daerah yang dibuat berdasarkan UUD 1945.

Berdasarkan latar belakang masalah, dan pokok masalah (tema sentral) seperti tersebut di atas, dapat dikemukakan *sub masalah* sebagai berikut:

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Sub masalah pertama, kewenangan Pemerintah (Pusat) berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999.

Sub masalah kedua, kewenangan Daerah Otonom berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999.

1.3 Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1.3.1 Tujuan Umum

Mengkaji kaidah hukum materiil yang berkaitan dengan pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah, dengan berdasarkan kepada teori Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi.

Tujuan ini dimaksudkan sebagai kontribusi pemikiran yang bersifat konseptual dalam pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui apakah pola pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip pembagian kewenangan secara vertikal dalam UUD 1945.
2. Untuk mengetahui kendala yuridis yang akan timbul dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

1.4 Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk pengembangan *teoritika*l maupun *praktikal.*

1.4.1 Manfaat Teoritikal

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam rangka mengembangkan konsep Hukum Tata Negara terutama yang berkaitan dengan asas-asas hukum tentang Pemerintahan Daerah.

MILIK PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA

1.4.2 Manfaat Praktikal

1. Bagi Pemerintah Daerah, dapat dijadikan sebagai bahan masukan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Disamping itu dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk menghilangkan keragu-raguan dari penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam mengakomodasikan aspirasi masyarakat di daerah.
2. Bagi Pemerintah Pusat dapat dijadikan pertimbangan dalam menetapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan Daerah, juga dalam menentukan kebijaksanaan Pusat di Daerah.

1.5 Metode Penelitian

Sesuai dengan tujuannya, penelitian tentang pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah, maka penelitian ini adalah penelitian *hukum normatif.* Pendekatan yang digunakan adalah *pendekatan historis* dan *pendekatan perundang-undangan.*

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pendekatan historis dimaksudkan untuk menelusuri perjalanan perundang-undangan Pemerintahan Daerah berdasarkan UUD 1945. Sedangkan pendekatan perundang-undangan dilakukan melalui pengkajian terhadap ketentuan hukum, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, baik peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku, maupun peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku. Telaah hasil penelitian ini dilakukan melalui pembahasan secara *deskriptif analitik*. Pengkajian deskriprif analitik dilakukakan untuk menelaah konsep-konsep yang mencakup pengertian-pengertian hukum, norma-norma hukum dan teori-teori hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Hal ini berkaitan dengan tugas ilmu hukum *dogmatik (normatif)* yaitu untuk, memaparkan, menelaah, mengsistematisasi, menginterpretasi dan mengevaluasi hukum positip.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah, bahan hukum p*rimer* dan bahan hukum *sekunder*. Bahan hukum primer meliputi UUD 1945 dan Perubahannya, TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumbar Daya Nasional yang Berkualitas, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia , TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 25 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah, serta UU tentang Pemerintahan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Daerah yang pernah berlaku yang dibuat berdasarkan UUD 1945. UU tersebut secara berturut-turut adalah UU No. 1 tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 18 Tahun 1965 dan UU No. 5 Tahun 1974. Peraturan Pemerintah (PP) meliputi, PP No. 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan titik berat pada Daerah Tingkat II, PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah kajian pustaka yang bersumber dari karya ilmiah berupa buku, jurnal ilmiah di bidang hukum, hasil penelitian dan lain-lain yang berkaitan dengan judul penelitian.

Sebagai alat bantu analisis, dipergunakan metode *interpretasi hukum*. Metode interpretasi hukum yang digunakan adalah *interpretasi sistematis* (kaitan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam keseluruhan aturan atau pasal-pasal secara utuh) dan *interpretasi gramatikal* (dari segi bahasa). Interpretasi sistematika digunakan untuk menjelaskan hubungan atau kaitan antara pasal-pasal dalam UUD 1945 maupun UU No. 22 Tahun 1999, dengan tujuan untuk mendapatkan suatu pengertian dan pemahaman tentang mekanisme penyelenggaraan Pemerintahan Daerah baik berdasarkan UUD 1945, maupun berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Sedangkan interpretasi gramatikal digunakan untuk memahami konsep-konsep dan pengertian-pengertian hukum baik yang digunakan dalam UUD 1945 dan Perubahannya maupun yang digunakan dalam UU No. 22 Tahun 1999.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

1.6 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disusun dengan sistematika pembahasan yang terbagi dalam lima bab yang garis besarnya sebagai berikut:

Bab satu, Pendahuluan, menguraikan latar belakang masalah, pokok masalah (tema sentral) yang dijabarkan dalam tiga sub masalah yang menjadi titik pangkal penelitian, tujuan penelitian (tujuan umum dan tujuan khusus), manfaat penelitian (manfaat teoritikal dan manfaat praktikal). Metode penelitian yang dipergunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan historis dan pendekatan perundang-undangan yang didasarkan pada bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Analisa bahan hukum dilakukan melalui interpretasi hukum.

Bab dua, merupakan uraian tentang kewenangan Pemerintah (Pusat). Pembahasan dalam bab dua ini diawali dengan mengemukakan pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Kemudian secara berturut-turut menguraikan tentang wewenang pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan, dan ruang lingkup wewenang pemerintahan. Bagian akhir dari bab dua ini adalah pembahasan mengenai kewenangan pemerintah Pusat dalam UU No. 22 Tahun 1999.

Bab Tiga, adalah uraian tentang kewenangan Daerah Otonom berdasarkan UU No. 22 tahun 1999. Pada bab ini pembahasan diawali dengan uraian mengenai penyelenggaraan pemerintahan Daerah berdasarkan UUD 1945, Asas pemerintahan daerah berdasarkan pasal 18 UUD 1945, Pengaturan otonomi dalam UU berdasarkan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

UUD 1945, bagian akhir dari bab tiga ini adalah kewenangan daerah Otonom berdasarkan UU No. 22 tahun 1999.

Bab empat, adalah bab penutup, mengetengahkan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan. Pada bab penutup ini, juga disertakan saran sebagai rekomendasi penelitian.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Catatan

1 Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 lebih awal dari yang ditentukan dalam Pasal 132 ayat (2).
2 ***Bagir Manan***,Perubahan UUD 1945, dalam Jurnal MAGISTER HUKUM, vol. 2 No. 1, Februari 2001
3 Selengkapnya dapat dibaca pada konsiderans Bagian Menimbang UU No. 22 Tahun 1999.
4 Penjelasan Umum angka 9 butir 1 UU No. 22 Tahun 1999.
5 Penjelasan Umum angka 1 huruf e.
6 ***Philipus M. Hadjon***, Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah, disampaikan pada Semiloka Rekonstruksi Politik Hukum dan Otonomi Daerah yang berbasis pada kemandirian dan demokratisasi di Daerah (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999) Malang, 18-20 Feb. 2001.
7 ***Philipus M. Hadjon***, Analisis Hukum Tata Negara atas Beberapa Ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, disampaikan pada Seminar Otonomi Daerah, diselenggarakan oleh Partai Amanat Nasional Jawa Timur, Surabaya, tanpa tahun.
8 Menurut ***Joeniarto***, Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, Bina Aksara, Jakarta, 1982 hal. 64,bahwa sejak berlakunya Konstitusi RIS, UUD 1945 hanya berstatus sebagai UUD negara Bagian Republik Indonesia.
9 ***Bagir Manan***, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya) Unsika Karawang, 1993,hal.23.
10 Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 yang menghasilkan rancangan UUD 1945.
11 ***Soehino***, Perkembangan Pemerintahan di Daerah, Liberty Yogyakarta, 1983, hal. 1
12 ***Moh. Kusnardi*** dan ***Bintan R. Saragih***, Ilmu Negara (Edisi Revisi), Gaya Media Pratama, Jakarta,1995, hal.195.
13 ***Amrah Muslimin***, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung, 1982, hal.7.
14 Penjelasan Pasal 18 UUD 1945.
15 ***Philipus M. Hadjon***, Pembagian Kewenangan.....Op.cit. hal. 2.
16 Ibid.
17 Ibid. hal. 3.
18 ***Safri Nugraha***, Kerangka Teoritis dan Yuridis Otonomi Daerah, dalam Hukum dan Pembangunan, No. 4 Tahun VI, Agustus 1996 hal.344.
19 ***Bagir Manan***, Perjalanan Historis..... Op.cit. hal. 1.
20 Ibid. hal.2-3.
21 Variasi ini disebabkan oleh kekuatan tarik menarik, jika sifat pemerintahan sentralistik maka yang tampil dominan adalah asas Dekonsentrasi, dan jika terjadi pemencaran kekuasaan maka yang tampil dominan adalah asas Desentralisasi.
22 ***B. Hestu Cipto Handoyo***, Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1998, hal. 16-17.
23 ***Bagir Manan***, Hubungan Antara Pusat dan daerah berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 1990, hal. 262.
24 ***Philipus M. Hadjon***, Analisis Hukum Tata Negara....Op.cit. hal.2.

BAB II

KEWENANGAN PEMERINTAH (PUSAT)

2.1 Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945

Undang Undang Dasar 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, telah mengalami dua periode keberlakuan, periode pertama 18 Agustus 1945 sampai dengan 29 Desember 1949, dan periode kedua, melalui Dekrit Presiden Tanggal 5 Juli 1959. UUD 1945 ini mengandung dasar-dasar penyelenggaran bernegara bagi Negara Indonesia merdeka. Di dalam UUD 1945 ini telah diatur mengenai lembaga-lembaga negara beserta kewenangan-kewenangan yang dimiliki.

Dalam uraian mengenai wewenang Pemerintah (Pusat) maka pembahasan berikut ini akan mengetengahkan *pertama*, lembaga negara yang memegang wewenang pemerintahan, *kedua*, ruang lingkup wewenang pemerintahan.

2.1.1 Wewenang Pemerintahan

Philipus M. Hadjon,[1] dalam satu tulisannya, mengawali pembahasannya dengan mengutip tulisan *D.H. Meuwissen, (Elementen Van Staatsrecht, P.44)* bahwa hukum tata negara (klasik) lazimnya mengenai dua pilar hukum tata negara, yaitu *organisasi negara* dan *warga negara*. Dalam Organisasi negara diatur *bentuk negara* dan *system pemerintahan* termasuk pembagian kekuasan negara atau alat perlengkapan negara.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Berdasarkan kutipan di atas, pertanyaan yang dapat diajukan ialah bagaimana bentuk negara, sistem pemerintahan dan pembagian kekuasaan negara di Indonesia ?

Menurut *Sri Sumantri Martosoewignjo*[2]: Pada umumnya pola ketatanegaraan suatu negara dapat kita lihat dalam konstitusinya atau undang-undang dasarnya.

Oleh karena itu perhatian segera ditujukan kepada Undang-undang Dasar 1945, sebagai UUD yang berlaku.[3] UUD 1945 Pasal 1 ayat (1) menentukan: "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*".

Mengenai bentuk negara sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD1945, terdapat perbedaan penafsiran diantara ahli hukum tata negara/ ilmu negara. Berdasarkan ketentuan tersebut di atas orang tidak dapat mengetahui dengan tepat apakah penggunaan istilah bentuk negara itu ditujukan kepada sifat negara Indonesia sebagai Republik ataukah sebagai Negara Kesatuan.

Untuk mencegah salah pengertian, maka perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah mengenai "bentuk", yang ditujukan kepada pengertian republik, sedangkan istilah susunan ditujukan kepada pengertian kesatuan atau federasi.[4]

Berbeda dengan pendapat di atas, *Andi Mustari Pide*[5] menganggap bahwa :

> Bentuk negara menggambarkan atau menjelaskan pembagian kekuasan dalam suatu negara secara vertikal yaitu antara pemerintah yang di pusat dan pemerintah yang di daerah, sedang pembagian secara horizontal menggambarkan pembagian kekuasan antara (umumnya) legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sehubungan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal ini maka dikenal 2 (dua) bentuk negara dalam arti negara tersebut diakui sebagai suatu negara berdaulat yaitu negara kesatuan (unitaris) dan negara serikat (negara federal).

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Muhammad Yamin,[6] mengemukakan bahwa: Negara Indonesia-Merdeka mempunyai dua corak yang teristimewa, yaitu: berbentuk *republik* dan mewujudkan *unitarisme-berautonomi*, dari atas sampai ke bawah.

Joeniarto,[7] mengemukakan bahwa:

> Pemakaian istilah bentuk (negara) tidak ada keberatannya apakah akan dihubungkan dengan soal Republik/ Monarkhi atau dengan soal Kesatuan/ Federasi. Kalau Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menentukan: "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan...", maka itu maksudnya bahwa negaa Indonesia berbentuk susunan kesatuan dan dilawankan dengan bentuk susunan federasi.

Dalam tesis ini penulis tidak bertujuan untuk mencari penyelesaian perbedaan mengenai apakah bentuk negara itu dihubungkan dengan Republik/ Monarkhi, atau dengan Negara Kesatuan/ Federasi, tetapi karena tulisan ini mengacu pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, maka membicarakan hal tersebut tidak dapat dihindarkan.

Menurut *M. Nasroen*[8] Bentuk negara adalah suatu kenyataan tentang adanya suatu negara.

Adnan Buyung Nasution[9] menulis:

> "Kesatuan (*unity*) menyangkut keberadaan negara (*the state of being united*)..... karena sejak awal berdirinya suatu negara otomatis keberadaannya telah disepakati bersama oleh para pendirinya".

Hal ini berarti bahwa Negara Republik Indonesia yang diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945, para pendirinya telah memilih bahwa prinsip negara kesatuan yang akan menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

itu ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 adalah merupakan suatu kenyataan yang ada bersamaan dengan lahirnya negara Indonesia.

C.F. Strong[10] *(Modern political Constitutions)* mengemukakan bahwa :

> Negara-negara modern yang ada di dunia ini ditinjau dari segi hakekat negara dalam mana konstitusi berlaku dapat dikelompokkan ke dalam dua kelas besar, yaitu pertama *Negara Kesatuan* dan kedua *Negara Federasi*.

Selanjutnya dikemukakan bahwa:

> Negara Kesatuan adalah suatu negara yang berada di bawah satu Pemerintahan Pusat. Pemerintahan Pusat ini mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam wilayah negara tersebut. Meskipun wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli. Artinya yang terdapat dalam bagian-bagian negara di atas bukanlah sesuatu yang asli. Wewenang yang ada pada bagian-bagian negara yang disebut Daerah Otonom itu diperoleh dari Pemerintah Pusat.

Hal Negara Kesatuan ini dijelaslan juga oleh *Joeniarto*[11] bahwa : "Dalam Negara Kesatuan itu hanya ada satu negara saja".

Selanjutnya beliau mengemukakan bahwa:

> Dalam Negara Kesatuan semua urusan negara menjadi wewenang sepenuhnya dari Pemerintah (Pusat)-nya. Kalau negara yang bersangkutan mempergunakan asas desentralisasi, dimana di daerah-daerah dibentuk pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat diserahkan urusan-urusan tertentu untuk diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Menurut *Wolhoff:*[12]

> Negara kesatuan dalam desentralisasi, bahwa pada dasarnya seluruh kekuasaan dimiliki oleh Pemerintah Pusat, sehingga peraturan peraturan sentrallah (UU, PP dan sebagainya) yang menentukan bentuk dan susunan Pemerintah daerah-daerah otonom.....Dalam hal ini Pemerintah Pusat tetap mengendalikan kekuasaan dan pengawasan terhadap Daerah Otonom itu.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Berdasarkan sifat dan ciri-ciri dari negara kesatuan sebagaimana yang dikemukakan oleh para penulis tersebut di atas dapat ditarik pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan adalah negara yang bersusunan tunggal.
2. Pada negara Kesatuan hanya ada satu Pemerintah (Pusat).
3. Semua urusan Pemerintahan adalah wewenang Pemerintah (Pusat).
4. Pemerintah Pusat berwenang mengendalikan dan mengawasi pelaksanaan Pemerintahan Daerah.

Dengan mengacu pada pokok-pokok pikiran di atas, pertanyaan lanjutan dapat diajukan, *siapakah yang dimaksud pemerintah ?*

Negara sebagai suatu organisasi terbentuk setelah memenuhi syarat-syarat (unsur-unsur) tertentu yaitu rakyat tertentu, daerah tertentu dan pemerintah yang mengurus tata tertib dan keselamatan masyarakat. Dengan demikian Pemerintah adalah salah satu unsur dari negara. Kepada pemerintah ini diserahi tugas sebagai penyelenggara negara, atau lebih tepat untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi negara. Fungsi negara dapat diartikan sebagai tugas dari pada organisasi negara untuk mana negara itu diadakan.[13] Fungsi negara berdasarkan perkembangannya dan pendapat para ahli dapat dikemukakan sebagai berikut:

Fungsi negara yang pertama dikenal di Perancis pada abad ke-XVI adalah

1. Fungsi *Diplomatik*,
2. Fungsi *Defencie*,
3. Fungsi *Financie*,
4. Fungsi *Justicie*,
5. Fungsi *Policie* [14]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dengan mendasarkan pada ajaran *Trias Politica* dari *Montesquieu* fungsi negara tersebut meliputi:

1. Fungsi *Legislatif*, membuat undang-undang
2. Fungsi *Eksekutif*, melaksanakan undang-undang dan,
3. Fungsi *Yudikatif*, untuk mengawasi agar semua peraturan ditaati (fungsi mengadili) [15]

Van Vollenhoven melalui ajaran *Catur Praja*, mengemukakan fungsi negara itu ialah :

a. *Regeling* (membuat peraturan).
b. *Bestuur* (menyelenggarakan pemerintahan).
c. *Rechtspraak* (fungsi mengadili).
d. *Politie* (fungsi ketertiban dan keamanan)[16]

Teori baru mengenai fungsi negara yang berbeda dengan yang dikemukakan di atas adalah yang diajarkan *Goodnow*. Menurut *Goodnow* fungsi negara itu ada 2 (ajaran *Dwipraja-Dichotomy*) yaitu:

1. *Policy making dan*

2. *Policy executing*.[17]

Menurut *Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih* fungsi negara itu selalu berubah, oleh karena itu setiap negara menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu yaitu:

1. Melaksanakan penertiban (*Law and Order*).
2. Menyelenggarakan kesejahteraan dan kemakmuran daripada rakyat.
3. Pertahanan.
4. Menegakkan keadilan.[18]

Dalam hal ini istilah "*Pemerintahan" berarti sangat luas*, yaitu meliputi emua pengurusan Negara oleh segala alat-alat kenegaraan.

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Menurut *M. Nasroen*,[19]

> Soal pemerintahan itu adalah soal pembagian kerja antara rakyat dan pemerintah dimana rakyat itu secara bernegara berusaha mencapai tujuannya dengan bernegara itu. Pemerintah itu adalah suatu badan dan cara pembagian kerja dari dan dalam negara itu

Dalam kaitannya dengan Negara Republik Indonesia, maka yang dimaksud dengan "*Pemerintah*" seperti dalam pengertian yang dikemukakan di atas adalah semua organ negara dengan berbagai fungsinya yang berbeda-beda baik yang berada di tingkat Pusat maupun yang berada di tingkat Daerah. Kalau demikian, fungsi yang mana yang dimaksud dengan Pemerintahan dalam *arti sempit ?*

Dengan mendasarkan pada pendapat para ahli tersebut di atas, maka fungsi pemerintahan dalam arti sempit dapat di kemukakan sebagai berikut:

1. Pada awal lahirnya fungsi negara di Perancis ini, sistem pemerintahan masih dalam bentuk *monarchi absolut*. Akibatnya semua fungsi negara itu tidak ditujukan kepada kesejahteraan (pelayanan) warga tetapi lebih kepada kepentingan Negara (Raja).
2. Setelah para ahli mulai memperkenalkan mengenai pemisahan/pembagian kekuasan diantara organ negara, yang kemudian mulai berkembangnya tipe negara kesejahteraan *(Welfare State)* maka fungsi pemerintahan sudah mulai dipisahkan/ dibedakan dari fungsi-fungsi negara pada umumnya. Oleh karena itu, berdasarkan ajaran *Montesqieu*, maka pemerintahan dalam arti sempit itu adalah fungsi eksekutif, dan pada ajaran *Van Vollenhoven*, pemerintahan dalam arti sempit ialah apa yang dinamakannya bestuur. Berbeda dengan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pendapat dua sarjana tersebut di atas, *Goodnow* tidak mendasarkan pendapatnya pada pembagian dan jenis fungsi, tetapi mendasarkannya pada penyelenggaraan/ pelaksanaan fungsi. Dengan demikian, maka menurut pendapat *Goodnow* bidang pemerintahan itu adalah terletak pada *policy executing*. Sedangkan menurut *Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih*, pemerintahan dalam arti sempit itu adalah melaksanakan kesejahteraan dan kemakmuran daripada rakyatnya.

Mengenai pemerintahan ini, *Philipus M.Hadjon*[20], menjelaskannnya melalui pola pembagian kekuasaan negara dengan mengemukakan bahwa:

> Dengan mendasarkan pada ketentuan Undang-undang Dasar, ada dua pola pembagian kekuasaan negara, yaitu pembagian kekuasaan negara secara *horizontal* dan secara *vertikal*. Pembagian kekuasaan negara secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ utama negara yang dalam ketatanegaraan kita disebut Lembaga Negara (meliputi Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara). Pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dengan pola pembagian kekuasaan negara yang dikemukakan di atas, pembagian kekuasaan negara secara vertikal menciptakan dua tingkat pemerintahan yaitu Pemerintahan Tingkat Pusat dan Pemerintahan Tingkat Daerah. Membuat pemisahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dengan penggunaan istilah demikian itu, dapat berarti bahwa akan memperhadapkan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Menurut *Siswoto Mulyosudarmo* [21] bahwa:

> Penggunaan istilah "Pemerintah Pusat" dapat menimbulkan persoalan, karena terkesan Pemerintah Daerah adalah Pemerintahan cabang dari

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pemerintahan Pusat. Dalam negara kesatuan memang diperlukan kekuasaan yang bersifat nasional, sehingga penyebutan Pemerintah Nasional akan lebih tepat digunakan menggantikan Pemerintah Pusat. Disamping itu Pemerintah Nasional juga lebih tepat dihadapkan dengan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan pembagian kekuasaan secara vertikal ini, telah di ketahui dua tingkat Pemerintahan yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Susunan Organisasi negara tingkat Pusat adalah badan-badan kenegaraan yang diatur dalam UUD 1945 yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA). Susunan organisasi negara tingkat pusat ini mencerminkan seluruh cabang-cabang pemerintahan dan fungsi kenegaraan pada umumnya.[22]

Kepada organ utama negara yang disebut Lembaga Negara yang meliputi Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara didistribusikan kekuasaan negara (pembagian kekuasaan negara secara *horizontal*). Wewenang serta kedudukan masing-masing Lembaga Negara ditentukan dalam UUD. Berdasarkan pembagian kekuasaan negara secara horizontal, organ negara (Lembaga Negara) manakah yang diserahi kekuasaan pemerintahan ? Jawaban pertanyaan ini, dapat dijelaskan melalui *Sistem Pemerintahan Negara.*

Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem pemerintahan Negara butir IV menyatakan: "Presiden ialah penyelenggaran pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis". Menurut *Philipus M. Hadjon,*[23] dengan penjelasan yang demikian,

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

secara *a contrario* dapatlah ditafsirkan bahwa satu-satunya Lembaga Negara yang berada "di atas" Presiden ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berdasarkan hal itu beliau tetap mengajukan pertanyaan, apakah dengan demikian berarti bahwa Presiden berada "di atas" Lembaga-lembaga Negara lainnya (selain MPR)

Atas pertanyaan itu kemudian di jelaskan bahwa:

> Menjawab permasalahan tersebut hendaklah kita melihat pengertian *"tertinggi di bawah Majelis"* itu tidak dari segi struktural tetapi dari segi fungsional. Kiranya yang dimaksudkan dengan penjelasan itu oleh Undang-Undang dasar ialah dalam pengertian *"fungsional"* kalau kita lanjutkan dengan penjelasan Umum Undang-Undang Dasar yang mengatakan "kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden" *(concentration of power and responsibility upon the President)*[24].

Berhubungan dengan Penjelasan Umum tentang Sistem Pemerintahan Negara butir IV ini, dalam batang tubuh UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) menentukan : "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar".

Berkaitan dengan Kekuasaan Negara yang diatur dalam UUD 1945, *Philipus M. Hadjon*[25], mengemukakan bahwa:

> Dengan interpretasi gramatikal terhadap UUD 1945, kekuasaan negara secara tegas hanya diatur dalam Bab III tentang *Kekuasaan Pemerintahan Negara* dan Bab IX tentang *Kekuasaan Kehakiman*. Dengan demikian melalui pendekatan ini, UUD 1945 hanya membagi kekuasaan negara atas *dua kekuasaan*.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa:

> Kekuasaan Pemerintahan Negara terdiri atas kekuasaan pemerintahan {Pasal 4 ayat (1)} dan kekuasaan membentuk Undang-Undang {Pasal 5 ayat (1)}. Kekuasaan yang *pertama (*kekuasaan Pemerintahan*)* di tangan Presiden

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

sedang yang *kedua* (kekuasaan membentuk Undang-undang) dipegang oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Keberadaan Penjelasan Umum dan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ini, menunjukkan secara konstitusional bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan Pemerintahan.

Presiden, dengan demikian pemegang dan mempunyai kekuasaan riil atas pemerintahan (*the real executive*) dan bukan Presiden yang sekedar memegang dan mempunyai kekuasaan nominal (*the nominal executive*). Sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan (eksekutif) tertinggi. *Presiden manjalankan kekuasaan.*[26]

Kekuasaan yang dimaksudkan adalah kekuasan hukum *(rechtsmacht)* yang dalam hukum tata negara disejajarkan dengan wewenang *(bevogdheid)*. Menurut *F.A.M. Stroink*, Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.[27]

Pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan tersebut, Presiden (Pemerintah) harus berdasarkan wewenang, baik wewenang yang secara tegas disebut dalam peraturan perundang-undangan, maupun yang didasarkan pada kebebasan bertindak *(discretionaire bevoegdheden)*. Kebebasan bertindak yang lazimnya dikenal dengan asas *"freies ermessen" (discretionary power)*. Ada dua macam kebebasan, yaitu: *kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan interpretasi.*[28]

Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden {Pasal 4 ayat (2)}, selain itu Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara {Ppasal 17 ayat (1)}.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

2.1.2 Ruang lingkup Wewenang Pemerintahan

Dengan mendasarkan pada ketentuan yang termasuk dalam lingkup bab III (*Kekuasaan Pemerintahan Negara*), Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara memiliki 3 (tiga) kekuasan yaitu kekuasaan di bidang *pemerintahan (eksekutif)*, kekuasaan *perundang-undangan* dan kekuasaan di bidang *Kekuasaan Kehakiman*.[29]

Menurut *Philipus M. Hadjon*,[30] bahwa:

> Undang-Undang Dasar tidak menegaskan, apa saja yang termasuk kekuasaan pemerintahan negara. Karena Undang-Undang Dasar tidak menegaskan apa saja yang termasuk "*kekuasaan pemerintahan negara*" maka untuk menegaskan apa saja yang termasuk "*kekuasaan pemerintahan Negara*" dapatlah dirumuskan bahwa "kekuasaan Pemerintahan Negara" meliputi tugas dan wewenang yang tidak dilakukan oleh MPR sendiri dan yang tidak diserahkan kepada Lembaga-Lembaga Negara lainnya.

Sejalan dengan pendapat di atas, juga dikemukakan oleh *Wirjono Prodjodikoro*[31] bahwa:

> Tugas pemerintahan ini dalam UUD 1945 tidak diperinci secara kategoris. Maka dapat dikatakan, bahwa ilmu pengetahuanlah, khususnya ilmu Hukum Tata Negara pada umumnya, yang menentukan.

Pada kesempatan lain, *Philipus M. Hadjon*,[32] mengemukakan:

> Penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari mencakup semua lapangan administrasi negara, baik yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, ketentuan-ketentuan tak tertulis maupun berdasarkan kebebasan bertindak untuk mencapai tujuan pembentukan pemerintahan seperti diamanatkan oleh Pembukaan UUD, yaitu:
> "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".

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Berdasarkan amanat Pembukaan UUD 1945 ini, tugas Presiden di bidang eksekutif secara garis besar dapat di kemukakan:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia;
2. Melindungi seluruh tumpah darah Indonesia;
3. Memajukan kesejahteraan umum;
4. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
5. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Mac Iver dalam bukunya "*The Web of Government*" mencoba untuk membuat pengelompokan tugas-tugas Pemerintah dalam tiga golongan yaitu, kesatu: "*Cultural Function*", kedua: "*General welfare function*" dan ketiga: "*Function of Economic Control*"[33]

Sarjana lain, yaitu *Lemaire* dalam bukunya "*Het Recht in Indonesia*" dengan menyebut beberapa aspek saja dari tugas pemerintah, sudah menyebutkan banyak sekali hal-hal yang harus diatur oleh Pemerintah, seperti misalnya memperbesar pendapatran nasional, membagi-bagikan pendapatan itu diantara para warga negara secara adil, irigasi, kesehatan, pertanian, perikanan, perindustrian, perusahaan dan perdagangan, lapangan bekerja, perdamaian sosial *(social vrede)*, memajukan ilmu pengetahuan dan kesenian.[34]

Gambaran mengenai ruang lingkup tugas-tugas pemerintahan, baik yang disebutkan dalan Pembukaan UUD 1945, maupun yang dikemukakan oleh kedua sarjana tersebut di atas, sangat luas oleh karena meliputi semua aspek dari kehidupan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

masyarakat (Rakyat). Tugas-tugas pemerintahan itu dibagi menjadi sekian banyak urusan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan. Dalam praktik pemerintahan di Indonesia bagian-bagian urusan pemerintahan itu dalam garis besarnya dalam bentuk Departemen Pemerintahan yang dipimpin oleh Menteri {Pasal 17 ayat (3)}.[35] Wewenang (tugas) pemerintahan akan berkembang seiring dengan perkembangan kehidupan masyarakat yang beragam, maka luas dan jenis wewenang pemerintahan itu tidak dapat di tetapkan secara tegas dan pasti batas dan jenisnya.

Perkembangan tugas-tugas Pemerintahan, pada masa sekarang ini dapat ditemukan dalam Ketetapan MPR yaitu:

1. Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan, Negara. Dalam Tap MPR ini, Presiden diberi tugas untuk segera mengambil langkah-langkah dalam bidang:
   1. Penanggulangan krisis di bidang ekonomi;
   2. Penanggulangan krisis di bidang politik;
   3. Penanggulangan krisis di bidang hukum;
   4. Penanggulangan krisis di bidang agama dan sosial budaya.
2. Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketapan MPR ini memberi tugas kepada Pemerintah (Pusat) untuk segera menyelenggarakan Otonomi Daerah.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

3. Ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Dalam Tap MPR ini Pemerintah ditugaskan untuk segera:

   1. Membentuk Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya.
   2. Segera melaksanakan Otonomi Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah sesuai jadwal yang telah ditentukan.

4. Ketetapan MPR No.V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Dalam Tap MPR ini Pemerintah ditugaskan untuk:

   a. Memfasilitasi diselenggarakannya dialog dan kerja sama pada tingkat Nasional maupun tingkat Daerah, yang melibatkan seluruh unsur bangsa, baik formal maupun informal, yang mewakili kemajemukan agama, suku dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya untuk menampung berbagai sudut pandang guna menyamakan persepsi dan mencari solusi.

   b. Segera menyelesaikan masalah dan konflik secara damai di berbagai daerah dengan tuntas, adil, dan benar, dalam rangka memantapkan persatuan dan kesatuan nasional.

Kekuasaan pemerintahan dibidang perundang-undangan meliputi:[36]

1. Membentuk Undang-undang {Pasal 5 ayat (1)}
2. Menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) {Pasal 5 ayat {2)}
3. Menetapkan keputusan Presiden.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Selain kekuasaan tersebut di atas, Presiden masih memiliki kewenangan dibidang perundang-undangan yaitu menetapkan Peraturan Pemerintah (sebagai) Pengganti Undang-Undang (Perpu) (pasal 22) yang diatur dalam lingkup Bab VII *Dewan Perwakilan Rakyat*. Kewenangan Presiden menetapkan *Perpu* ini tidak jelas, apakah itu termasuk juga sebagai kekuasaan dibidang Pemerintahan ? Untuk ini masih perlu dilakukan kajian lebih lanjut.

Kekuasaan Pemerintahan di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Presiden memberi grasi, amnesti, abolisisi dan rehabilitasi (Pasal 14). Namun kekuasaan Presiden ini segera ditegaskan dalam Penjelasan Pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15 yang menentukan bahwa: "Kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara"

2.2 Penyelenggaraan Pemerintahan

Penyelenggaran pemerintahan pada suatu negara ditentukan oleh bentuk susunan negara yang bersangkutan. Pada negara-negara dengan bentuk susunan federasi, maka penyelenggaraan pemerintahannya akan dilakukan melalui pemerintahan federal dan pemerintahan negara bagian. Sedangkan pada negara dengan bentuk susunan negara kesatuan, pemerintahannya diselenggarakan oleh satu pemerintah yaitu Pemerintah Pusat.[37] Pemerintahan pada Negara Kesatuan dengan model *pengaturan tunggal* dari Pusat hanya bisa dilakukan pada suatu Negara Kota yang luas wilayahnya serta jumlah penduduknya sangat sedikit.[38] Perkembangan negara-negara modern dengan wilayah negara yang begitu luas *(keadaan geografi*

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

yang berbeda) serta jumlah penduduk yang besar dengan aneka ragam budaya, adat-istiadat dan agama tentunya akan memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda, sehingga tidak mungkin diatur secara seragam melalui Pemerintahan Pusat. Luas wilayah dan besarnya jumlah penduduk dengan segala perbedaannya, menjadi alasan untuk menyelenggaran pemerintahan dalam pola negara kesatuan dengan penyelenggaraan Otonomi Daerah. Indonesia adalah termasuk negara yang menganut pola Negara Kesatuan dengan penyelenggaran Otonomi Daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 sampai sekarang dilaksanakan berdasarkan perkembangan politik yang terjadi pada saat itu. Politik hukum penyelenggaraan Pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia pada dasarnya, secara teoritis mengikuti sistem yang ada. Menurut *Muchsan* [39] secara teoritis, ada dua model sistem yang dapat digunakan, yakni sistem sentralisasi dan desentralisasi. Namun demikian *Muchsan* mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris diseluruh dunia dewasa ini sudah tidak ada satupun negara yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sebaliknya juga tidak ada yang sepenuhnya bersifat desentralistis. Sejalan dengan itu *Bhenyamin Hoessein*, mengemukakan bahwa:

> Secara empirik dianutnya sentralisasi dan desentralisasi merupakan gejala yang melekat pada negara bangsa....., tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan negara bangsa *semata-mata* secara sentralisasi tanpa desentralisasi..... [40].

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Sedangkan menurut *David K. Hart*, bahwa dalam organisasi negara- bangsa tidak mungkin dipilih salah satu alternatif : sentralisasi atau desentralisasi memilih salah satu alternatif bearti akan terjadi anarki.[41]

2.2.1 Sentralisasi

Kalau kita mendasarkan pemikiran pada konsep Negara Kesatuan, sebagaimana yang dikemukakan para ahli, maka sentralisasi adalah suatu konsekuensi dari suatu pilihan terhadap Negara Kesatuan. Berdasarkan hal itu pula maka konsepsi dasar pemerintahan dalam negara kesatuan adalah merupakan suatu rancangan yang harus di bangun di atas pondasi sentralisasi. Disisi lain, kalau kita mengacu pada pola pembagian kekuasaan negara secara horizontal dalam UUD 1945, jelas bahwa seluruh kekuasaan negara telah terbagi habis pada semua organ utama negara di tingkat Pusat. Dengan demikian, maka semua penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan akan dilakukan/ digerakkan dari pusat kekuasan, sebagaimana dapat difahami bahwa dalam sistem sentralisasi semua kewenangan ada pada Pemerintah Pusat,....[42]

Dalam perkembangan selanjutnya, seiring dengan lahirnya faham mengenai negara modern dimana negara harus turut serta dalam pergaulan sosial ekonomi warganya, menyebabkan tugas-tugas negara (pemerintahan) semakin bertambah luas dan berat. Model pemerintahan yang sentralistik dengan beban tugas pemerintahan yang semakin luas tidak dapat dilaksanakan secara maksimal oleh Pemerintah Pusat dalam suatu wilayah yang sangat luas seperti Indonesia. Disamping itu Pemerintah Pusat juga tidak dapat memahami secara mendalam mengenai kebutuhan suatu

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

daerah yang didiami oleh terdiri dari berbagai suku, agama dan kebudayaan yang berbeda-beda, oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan dengan model sentralisasi secara mutlak tidak dapat dilakukan. Penyelenggaraan sentralisasi kemudian dilakukan melalui asas dekonsentrasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 huruf f UU No. 5 Tahun 1974 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau kepala wilayah atau kepala *Instansi Vertikal* tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerahnya. Sedangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangkat Pusat di Daerah (Pasal 1 huruf f). Pengertian Dekonsentrasi dalam UU No 5 Tahun 1974 berbeda dengan pengertian dekonsentrasi dalam UU No. 22 Tahun 1999. Makna dekonsentrasi dalan UU No. 5 Tahun 1974 menunjukkan betapa banyaknya organ Pemerintah (Pusat) yang ada di daerah.

Danuredjo, mengemukakan bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ tinggian kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif. [43]

E. Utrecht menyebut dekonsentrasi sebagai penyerahan kekuasaan membuat peraturan kepada alat-alat administrasi negara pusat yang lebih di bawah (daripada pemerintah).[44]

Menurut *Bagir Manan*,[45] dekonsentrasi hanya bersangkutan dengan penyelenggraan administrasi negara, karena itu bersifat kepegawaian *(ambtelijk)*.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Kehadiran dekonsentrasi semata-mata untuk *"melancarkan"* penyelenggaraan pemerintahan sentral di Daerah.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat diketahui bahwa setelah Pemerintah Pusat tidak mampu lagi untuk melaksanakan tugas negara secara langsung dari Pusat pemerintahan maka segera dibentuk organ Pusat di Daerah untuk melaksanakan tugas pemerintahan di tingkat Daerah. Organ Pusat yang ada di Daerah (pelaksana tugas dekonsentrasi) ini adalah melaksanakan kebijaksanaan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian, hal ini dapat diartikan bahwa dekonsentraasi itu dilakukan untuk memudahkan tugas-tugas Pemerintah (Pusat) yang diselenggarakan di Daerah.

Oleh karena itu menurut *Bagir Manan:*[46]

> Dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi. Karena semata-mata *"ambtelijk"* maka dekonsentrasi dalam ilmu hukum terletak dalam lingkungan Hukum Administrasi (Negara) (*Administratiefrecht bukan Staatrecht.*)

Persoalan kemudian yang timbul dalam dekonsentrasi ini adalah *figur kewenangan* yang dimiliki oleh organ Pusat yang ada di Daerah. Apakah organ Pusat yang di Daerah itu bertindak berdasarkan pada suatu *delegasi wewenang*, berdasarkan suatu mandat, ataukah itu suatu *atribusi wewenang* ? Untuk memahami cara memperoleh wewenang tersebut, di bawah ini akan dibahas secara singkat: *Pertama, delegasi; Philipus M. Hadjon*[47] mengemukakan pengertian delegasi dengan mengutip Pasal 10:3 *AWB*, "delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat *'besluit'*") oleh pejabat pemerintahan (pejabat tun) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut."

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

J.B.J.M. ten Berge mengemukakan syarat-syarat delegasi sebagai berikut:

a. Delegasi harus defenitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
e. Peraturan kebijakan (*bleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.[48]

Berdasarkan pengertian dan syarat-syarat delegasi yang dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa organ Pemerintah Pusat yang melaksanakan tugas pemerintahan di Daerah bertindak tidak berdasarkan pada suatu delegasi wewenang karena antara organ Pemerintah Pusat dengan organ Pemerintah Pusat yang di Daerah terdapat hubungan hirarki.[49]

Kedua: Mandat; *Philipus M. Hadjon*[50] mengemukakan bahwa:

> Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n pejabat tun yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tun yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat.

Juga dikemukakan bahwa "dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihtanganan kewenangan".[51]

Dengan mendasarkan pada pengertian dekonsentrasi sebagai "*pelimpahan wewenang dari pemerintah....*", maka dengan pengertian yang demikian berarti wewenang yang dimiliki oleh organ Pusat di Daerah yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi adalah bukan suatu mandat.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Kalau demikian, apakah bentuk dekonsentrasi itu adalah suatu *atribusi wewenang ?*

Pertanyaan ini dapat dijawab, bahwa dalam suatu dekonsentrasi tidak terdapat pembentukan lembaga baru yang terpisah dari organ Pemerintah Pusat. Dalam dekonsentrasi, lembaga yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi adalah merupakan unsur Pemerintah Pusat.

Bagir Manan[52] mengemukakan bahwa:

> Pengaturan dekonsentrasi, dengan demikian inheren dalam wewenang administrasi negara. Pengaturan dekonsentrasi baru menjadi wewenang pembentuk undang-undang apabila administrasi negara bermaksud "*mengalihkan*" wewenang itu pada badan-badan di luar administrasi negara yang bersangkutan.

Berdasarkan pendapat yang telah dikemukakan tersebut di atas diketahui bahwa penyelenggaran pemerintahan dengan pola sentralisasi belum ada suatu pembagian wewenang pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Pada pemerintahan yang sentralisasi dengan asas dekonsentrasi, pemerintahannya administratif dan cenderung seragam untuk seluruh wilayah negara. Dalam praktik pemerintahan di Indonesia pemerintahan administratif ini telah dikembangkan begitu luas oleh pemerintah Orde Baru melalui UU No. 5 Tahun 1974. Pada masa pemerintahan Orde Baru selain ditetapkannya Instansi Vertikal yang dalam praktiknya dikenal dengan sebutan *Kantor Wilayah* (Kanwil)- di Tingkat I Propinsi dan *Kantor Departemen* (Kandep)- di Tingkat II Kabupaten, Gubernur, Bupati, Walikota Madya, Walikota, dan Camat adalah kepala Wilayah (Pasal 77 UU No. 5 Tahun 1974) yang merupakan unsur Pemerintah Pusat.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pola pemerintahan yang cenderung seragam untuk seluruh wilayah negara, pelaksanaannya ternyata mengalami kesulitan dalam suatu negara seperti Indonesia yang wilayahnya sangat luas (terdiri dari beribu-ribu pulau-dengan kondisi geografi yang berbeda-beda), yang didiami oleh berbagai suku bangsa yang memiliki adat istiadat, agama dan kebutuhan yang berbeda-beda.

Dalam praktik pemerintahan sentralistik dengan asas dekonsentrasi, organ Pusat di daerah dalam banyak hal akan bersentuhan dengan urusan-urusan yang memiliki sifat atau mencerminkan unsur-unsur kedaerahan. Urusan-urusan yang bersifat kedaerahan itu timbul sebagai akibat atau pengaruh dari letak wilayah, adat-istiadat, budaya maupun agama. Pelaksanaan urusan-urusan yang memiliki sifat-sifat kedaerahan ini akan mencapai hasil maksimal jika organ Pusat di daerah itu dapat mengakomodasi secara baik sifat-sifat kedaerahan itu. Kurangnya perhatian terhadap sifat-sifat kedaerahan, atau tidak diperhatikannya kepentingan daerah itu yang menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik tidak mencerminkan pemerintahan yang demokratis. Akibatnya pemerintah gagal melaksanakan fungsinya sebagai alat untuk *mewujudkan tujuan negara.*

Kegagalan Indonesia menyelenggarakan sentralisasi dengan asas dekonsentrasi disebabkan karena Pemerintah (Pusat) lebih mengutamakan untuk memperkuat Pemerintah (Pusat) dari pada memakmurkan rakyat (Daerah) sehingga timbul gejolak di daerah yang akhirnya menciptakan konflik vertikal.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Muchsan[53] mengemukakan bahwa:

> Ada sementara pendapat yang menyatakan bahwa tidak terwujudnya fungsi negara tersebut berkaitan dengan bentuk negara, yakni Kesatuan dan Republik. Pendapat ini menyandarkan kepada bukti empiris, bahwa selama rezim Orde Lama (1959-1966) dan rezim Orde Baru (1966-1998) pengertian kesatuan dititikberatkan kepada sistem sentralisasi, semua kekuasaan dan kewenangan terakumulasi oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah terkooptasi oleh Pemerintah Pusat, dan akhirnya menjadi sapi perah Pemerintah Pusat. Semua sumber kekayaan alam daerah disedot oleh Pemerintah Pusat.

Walaupun dalam pola sentralisasi itu terdapat kelemahan-kelemahan, tetapi menurut *Mr. J. in het Veld* dalam sentralisasi itu juga terdapat keuntungan yaitu:

a. Sentralisasi itu menjadi alas dari pada kesatuan politik dari persekutuan atau dari masyarakat;
b. Sentralisasi dapat merupakan sarana untuk mencegah timbulnya keinginan-keinginan dari bagian-bagian negara untuk melepaskan diri dan dapat pula memperkuat persatuan;
c. Sentralisasi mempercepat persamaan dalam perundang-undangan, pemerintahan dan kehakiman, sepanjang kepentingan-kepentingan yang harus diperhatikan itu bagi seluruh wilayah mempunyai sifat yang serupa; dalam hal yang demikian diferensiasi tidak mempunyai arti dan bahkan hanya menyulitkan hubungan-hubungan tanpa guna;
d. Sentralisasi lebih mengutamakan kepentingan-kepentingan keseluruhan di atas kepentingan-kepentingan dari bagian-bagian. Yang demikian itu perlu, bila mengenai kepentingan-kepentingan dari keseluruhan (Nasional) seperti hubungan luar negeri, urusan pertahanan dan lain sebagainya, dan tidak boleh dilupakan persoalan keuangan karena belanja yang dinikmati oleh umum harus dipikul merata pula oleh umum;
e. Sentralisasi mengumpulkan tenaga-tenaga yang masing-masing tidak begitu kuat menjadi suatu kekuatan yang berarti yang dapat memperbesar kemungkinan untuk menyelenggarakan sesuatu yag besar, baik dalam bidang idiil, moril dan perlengkapan;
f. Dalam keadaan tertentu ia dapat membawa efficiency yang lebih besar dalam organisasi pemerintahan, sekalipun yang demikian itu tidak selalu dapat dipastikan.[54]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

2.2.2 Desentralisasi

Perkembangan sentralisasi selanjutnya adalah desentralisasi. Desentralisasi terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang dapat mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang Pemerintah (Pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ negara lain yang ada di daerah (Pemerintah Daerah), untuk diurus sebagai urusan rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada Daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.

Bagir Manan,[55] mengemukakan bahwa :

> Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan "meringankan" beban pekerjaan Pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada Daerah. Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di Daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi.

Berdasakan pendapat tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa antara desentralisasi dan dekonsentrasi bukanlah suatu pilihan tetapi sesuatu yang harus ada (dapat dilaksanakan secara bersamaan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara kesatuan). Baik desentralisasi maupun dekonsentrasi adalah merupakan ciri suatu negara bangsa. Juga dapat dikemukakan bahwa baik desentralisasi maupun

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

dekonsentrasi keduanya berangkat dari suatu titik awal yang sentralistik, sebagaimana dikemukakan oleh *Herbert H.Werlin*, bahwa sesungguhnya desentralisasi tidak terjadi tanpa sentralisasi.[56]

Ismail Husin, (Pidato Wisuda dalam rapat Senat Terbuka Institut Ilmu Pemerintahan Dalam Negeri 16 Juli 1986) mengemukakan bahwa:

> Dengan mengikuti sejarah pertumbuhan dan perkembangan organisasi-organisasi modern di beberapa negara, dapat diketahui bahwa desentralissi pada hakikatnya merupakan suatu konsep yang lahir setelah sentralisasi mencapai wujudnya. Ini berarti bahwa desentralisasi tak mungkin lahir tanpa didahului oleh sentralisasi, sebab sebelum desentralisasi dilaksanakan, sentralisasilah yang mula-mula diperlukan.[57]

Mendasarkan pemikiran pada pendapat para ahli yang telah dikemukakan di atas, maka antara desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan, namun terdapat perbedaan. Penyelenggaraan dekonsentrasi dilaksanakan dalam suatu area hukum administrasi sehingga antara organ pemerintah yang ada di Pusat dengan organ pemerintah yang menyelenggarakan dekonsentrasi di *Daerah terdapat suatu hubungan hirarki*. Dalam hubungan yang demikian itu, tidak ada suatu penyerahan wewenang. Penyelenggaraan pemerintahan pada dekonsentrasi hanya merupakan pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan dari Pusat. Hal ini berarti bahwa *dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi.*

Berbeda dengan dekonsentrasi, desentralisasi *dimulai dari*, saat mana sentralisasi tidak mampu lagi menyesuaikan dengan kondisi suatu negara Kesatuan yang memiliki *wilayah yang luas* dengan *jumlah penduduk yang besar*, yang terdiri dari *berbagai suku, adat istiadat dan agama*. Dengan kondisi yang demikian

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

sentralisasi menghadapi tantangan berupa tuntutan-tuntutan Daerah karena pemerintahan yang sentralistik dilaksanakan berdasarkan kebijakan Pusat. Konsekuensi dari luas wilayah, keragaman suku, adat-istiadat dan agama adalah Daerah memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda sehingga diperlukan suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasi kepentingan yang berbeda setiap Daerah. Pemerintahan yang sentralistik tidak mampu secara bersamaan mengakomodasi berbagai kepentingan atau kebutuhan Daerah yang berbeda-beda itu, sehingga pemerintahan yang sentralistik dianggap oleh Daerah sebagai pemerintahan yang *otoriter*. Untuk memenuhi berbagai kebutuhan dan kepentingan yang berbeda dari setiap Daerah, maka kepada Daerah harus diberi wewenang untuk mengurus kebutuhan dan kepentingannya itu menjadi urusan rumah tangganya. Pada kondisi yang demikian itulah yang merupakan area dari desentralisasi. Dengan demikian tidak dapat dipisahkan antara sentralisasi dengan desentralisasi, bahkan tidak mungkin ada desentralisasi tanpa di mulai dari sentralisasi.[58] Sentralisasi dan desentralisasi adalah karakter negara Kesatuan.

Pada saat Pemerintah Pusat sebagai pemegang wewenang pemerintahan (sentralisasi) telah menyerahkan sebagian dari kewenangan itu kepada Daerah (Otonom) untuk menjadi urusan rumah tangganya, maka pada saat itu kita telah memasuki area desentralisasi.

Tujuan desentralisasi adalah agar penyelenggaraan pemerintahan di Daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing.[59] Dalam rangka desentralisasi dibentuk Daerah Otonom. Pada setiap Daerah Otonom dibentuk Badan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Perwakilan Rakyat Daerah yang disertakan dalam penyelenggaran urusan rumah tangganya.[60]

Model pemerintahan yang demikian itu dapat dimaknai bahwa desentralisasi itu bersendikan demokrasi, bahkan mungkin desentralisasi itu lahir sebagai suatu tuntutan demokrasi. Berdasarkan itu pula dapat dikatakan bahwa landas batas antara sentralisasi dan desentralisasi adalah merupakan titik temu anatara pemerintahan sentralistik (*Top Down)* dengan pemerintahan yang demokratis (*Botton Up*).

Dalam rangka desentralisasi ini Daerah Otonom berada di luar hirarki organisasi Pemerintah Pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kewenangan antar organisasi, dan bukan pola hubungan kewenangan intra organisasi.[61]

Berkaitan dengan desentralisasi, *Joeniarto* mengemukakan bahwa desentralisasi mencakup tiga elemen pokok. *Pertama*, pembentukan organisasi pemerintahan Daerah Otonom, dan *kedua*, Pembagian wilayah negara menjadi Daerah Otonom, dan *ketiga*, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada Daerah Otonom.[62] Dalam Negara Kesatuan kedua aktivitas tersebut dilakukan oleh Pemerintah melalui proses hukum.[63]

Berdasar pendapat di atas, dapat diketahui bahwa dalam proses desentralisasi yang meliputi pembentukan Daerah Otonom, pembentukan organisasi pemerintahan Daerah Otonom, dan penyerahan wewenang kepada Daerah Otonom adalah wewenang Pemerintah (Pusat).

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dalam UU Pemerintahan Daerah yang pernah ada dapat diketahui bahwa penyerahan itu ada dua rupa yaitu:

a. Penyerahan penuh, artinya baik tentang azas-azasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajibannya (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada Daerah (hak otonomi), dan
b. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (azas-azasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (*hak medebewind*).

Dari uraian dan pendapat yang dikemukakan di atas, timbul pertanyaan apakah dalam desentralisasi (otonomi daerah) itu, pemerintah daerah terlepas dari campur tangan Pemerintah Pusat ?

Dengan terbentuknya Daerah Otonom dan terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah (Pusat) kepada Daerah Otonom, tidak berarti bahwa Daerah Otonom (Pemerintah Daerah Otonom) sudah terlepas dari *pengawasan*[64] Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat tetap memiliki akses untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Pengawasan merupakan "*pengikat*" kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan.[65] Otonomi Daerah hanya mengandung unsur kebebasan dan kemandirian *(vrijheid en zelfstandigheid)* bukan kemerdekaan *(independence; onafhankelijkheid)*. Otonomi dalah merupakan *sub sistem dari negara Kesatuan.*[66]

Pada desentralisasi pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah tidak ditentukan oleh sifat urusan, lebih ditujukan pada kemanfaatan. Apakah suatu urusan lebih bermanfaat jika di urus oleh Pusat atau diserahkan kepada Daerah.[67] Terkait

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

dengan itu pula, selain urusan-urusan yang dikecualikan yaitu urusan-urusan yang tidak boleh di serahkan kepada daerah, *Bagir Manan* mengemukakan bahwa :

> "....., tidak ada jenis urusan pemerintahan yang secara lengkap dan alami adalah urusan pusat dan daerah.Suatu urusan pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan Daerah menjadi urusan Pusat atau sebaliknya".[68]

Dalam keadaan yang demikian itu, menurut *Bagir Manan* harus dikembangkan berbagai aturan *(rules)* yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan – antara tuntutan kesatuan dan tuntutan berotonomi.[69]

2.3 Wewenang Pemerintah (Pusat) Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

Negara Indonesia yang berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 adalah Negara Kesatuan, maka konsekuensinya adalah semua wewenang pemerintahan itu ada pada Pemerintah Pusat. Oleh karena itu Pemerintahan Daerah yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah kelanjutan dari penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Pusat. Pola hubungan antara Pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18, yang menciptakan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas sentralisasi dan desentralisasi.[70]

Kehadiran UU No. 22 Tahun 1999 sebagai UU tentang Pemerintahan Daerah telah merubah pola hubungan antara Pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18 dengan mengatur pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah (Pasal 7). Dengan ketentuan Pasal 7 yang telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP)

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

No. 25 Tahun 2000 telah menentukan urusan yang menjadi kewenangan Pusat dan urusan yang menjadi kewenangan Daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, uraian berikut ini akan mengetengahkan dua hal pokok untuk memperjelas substansi UU No. 22 tahun 1999 mengenai Pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah, yaitu: *pertama*, ruang lingkup materi UU No. 22 Tahun 1999; *kedua*, pola pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999.

2.3.1 Ruang Lingkup Pengaturan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (LN. Tahun 1999 No. 60, TLN. No. 3839) yang disahkan pada tanggal 4 Mei 1999, menggantikan UU No. 5 Tahun 1974. UU ini merupakan salah satu bagian dari agenda reformasi Nasional. Kegagalan Pemerintah (Pusat) dalam mewujudkan tujuan negara yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 menyebabkan orang kembali mempersoalkan mengenai penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem sentralisasi. Pengalaman pemerintahan sentralistik selama 39 tahun yang dilaksanakan oleh rezim *Orde Lama* (1959-1966) dan rezim *Orde Baru* (1966-1998) ternyata tidak mampu menciptakan rasa keadilan dan kesejahteraan kepada masyarakat di Daerah. Peralihan kekuasaan dari Orde Lama kepada Orde Baru ternyata tidak membawa perubahan yang lebih baik dalam berbagai bidang, termasuk dalam hal pemerintahan di daerah.

Pemerintahan Orde Baru, dalam menata pemerintahan daerah telah mengundangkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Namun kemudian ternyata bahwa kedua UU tersebut bahkan menempat Pemerintah Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat.

Dalam UU No.5 Tahun 1974 di atur bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan dengan memberikan otonomi kepada Daerah yang titik beratnya diletakkan pada Daerah Tingkat II (Pasal 11). Namun pelaksanaannya tersendat-sendat, karena peraturan Pemerintah yang menyangkut hal tersebut diterbitkan 18 tahun kemudian yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 45 Tahun 1992. Secara umum, penyelenggaran Pemerintahan Daerah berdasarkan dua peraturan ini tetap memberikan wewenang yang luas kepada Pemerintah Pusat untuk melakukan kontrol terhadap Daerah. Disamping itu UU tersebut juga memberikan wewenang kepada Pemerintah Pusat untuk mengatur lebih lanjut dalam peraturan yang lebih rendah, konsekuensinya Pemerintah Pusat menciptakan peluang untuk melakukan intervensi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Akibatnya negara gagal membangun sistem pemerintahan dengan asas desentralisasi.

Selama kekuasaannya, menurut *Ni'matul Huda*[71] bahwa:

> Orde Baru gagal menerjemahkan konsep negara kesatuan sebagaimana yang diamantkan oleh UUD 1945. Konsep negara kesatuan cenderung ditafsirkan identik dengan sentralisasi kekuasan dan uniformiats struktur pemerintahan.

Menurut *Alexis de Tocqeville* sebagaimana dikutip oleh *Reinow* (1996:573) mengatakan bahwa: Pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat Daerah sama artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat karena disana tida ada kebebasan.[72]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Sejak berakhirnya kekuasaan Orde Baru, berbagai gejolak timbul, sebagian menginginkan negara kesatuan diubah menjadi federasi, bahkan ada daerah yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (Aceh, Riau dan Irian Jaya).

Adnan Buyung Nasution, sebagaimana dikutip oleh *Ni'matul Huda* mengemukakan bahwa :

> Munculnya berbagai pemikiran bahkan tuntutan untuk meninggalkan bentuk Negara Kesatuan dan beralih ke federalisme, lebih disebabkan oleh kenyataan telah distorsinya konsep "kesatuan (*unity)* menjadi "persatuan" yang lebih dekat kepada "penyeragaman" (*Uniform).* Akibatnya, berbagai perbedaan yang ada tidak dilihat sebagai aneka kekayaan dalam rangka kebhinekaan, melainkan lebih dilihat sebagai potensi ancaman yang karenanya harus ditundukkan di bawah "persatuan dan kesatuan" melalui sentralisasi kekuasaan.[73]

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999, ini bertujuan untuk melakukan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dengan memberikan otonomi yang luas kepada Daerah. Menurut *Muchsan*, ada tiga sendi yang merupakan pilar otnomi yaitu: (1) *Sharing of power* (pembagian kewenangan; (2) *Distribution of income* (pembagian pendapatan); (3) *Empowering* (kemandirian administrasi Pemerintah Daerah).[74]

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah yang seluas-luasnya berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, terdapat tiga aspek utama yang ditonjolkan, yakni:

1. Aspek politis, desentralisasi ini dimaksudkan untuk mendemokrasikan Pemerintah Daerah.
2. Aspek teknis, pelaksanaan desentralisasi ditujukan untuk memperoleh efesiensi dan efektivitas yang maksimal dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

3. Aspek ekonomis, dengan pelaksanan Otonomi Daerah seluas-luasnya diharapkan daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri, karena Daerah mempunyai kewenangan untuk menggali potensi daerah yang dapat menghasilkan, baik yang berupa sumber daya alam maupun sumber daya manusia.[75]

Oleh karena itu UU No. 22 Tahun 1999 memiliki perbedaan dengan UU Pemerintahan Daerah sebelumnya, sebagaimana dikemukakan oleh *Afan Gaffar* bahwa ada beberapa ciri khas yang menonjol dari UU yang baru ini yaitu:

1. Demokrasi dan demokratisasi, berkaitan dengan hal ini UU ini mengatur mengenai, pertama, mengenai rekruitmen pejabat pemerintahan daerah, dan yang kedua adalah proses legislasi di daerah.
2. Mendekatkan Pemerintahan dengan rakyat. UU ini menentukan bahwa Otonomi Daerah diletakkan secara utuh dan bulat pada Daerah Kabupaten dan Kota, bukan pada Propinsi.
3. Undang-undang ini menganut sistem otonomi luas dan nyata, dengan sistem ini Pemerintah Daerah berwenang untuk melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan selain yang dikecualikan dalam Pasal 7.
4. Undang-undang ini tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat, sebagaimana yang dianut pada UU No. 5 Tahun 1974 yang memiliki susunan daerah bertingkat (Daerah Tingkat I Propinsi dan Daerah Tingkat II Kabupaten/ Kotamadya).
5. *No Mandate without Funding*. Persoalan klasik yang selalu diperdebatkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah keuangan Daerah. Pembuat UU No. 22 menyadari sehingga UU ini diserta dengan UU tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.[76]

Dari sekian banyak perubahan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini, menyebabkan timbulnya suatu persoalan yang sangat mendasar mengenai ruang lingkup materi yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999.

Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 yang diberi judul **UU tentang Pemerintahan Daerah,** berdasarkan kenyataan itu maka ada dua hal yang esensial pada UU tersebut ialah bahwa UU No. 22 Tahun 1999 adalah merupakan UU organik

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

dan kedua bahwa UU tersebut dimaksudkan sebagai UU yang mengatur mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Satu hal yang menarik untuk dikaji dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini adalah pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah. Tugas-tugas pemerintahan telah dibagi menjadi tugas-tugas pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat dan tugas-tugas pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah Daerah.

Wewenang Pemerintah Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 ditentukan pada Pasal 7, yang lengkapnya sebagai berikut:

(1) Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
(2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana termaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang Perencanaan Nasional dan Pengendalian Pembangunan Nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7, dapat disebutkan bahwa lingkup urusan pemerintahan yang tidak boleh dilaksanakan oleh Daerah, hanya meliputi 7 bidang pemerintahan yaitu:

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan keamanan;
3. Peradilan;
4. Moneter dan Fiskal

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

5. Agama dan ;
6. Kewenangan bidang lainnya.

Kemudian, "*serta kewenangan bidang lain*" dijabarkan yang meliputi "7 bidang" yaitu:

1. Kebijaksanaan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro;
2. Dana perimbangan;
3. Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara;
4. Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia;
5. Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis;
6. Konservasi;
7. Standarisasi Nasional.

Secara negatif, ketentuan Pasal 7 ini telah menentukan wewenang pemerintahan yang berada pada Pemerintah Pusat. Ketentuan Pasal 7 ini menimbulkan pertanyaan, berkaitan dengan wewenang pemerintahan dalam suatu negara kesatuan. Berdasarkan *doktrin*, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang Pemerintah Pusat, yang diselenggarakan berdasarkan *asas sentralisasi* maupun *asas desentralisasi*. Dengan asas desentralisasi ini melahirkan otonomi daerah. Oleh karena itu, konsekuensi dari penyelenggaraan pemerintahan dengan asas desentralisasi adalah pembentukan Daerah (Otonom).

Berdasarkan uraian itu pertanyaan yang dapat diajukan ialah bagaimana hubungan antara Pemerintah (Pusat) dengan Daerah (Otonom) ?

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Untuk menjawab pertanyaan di atas segera kita akan kembali kepada UUD 1945 sebagai landasan konstitusional penyelengaraan bernegara. UUD 1945, menentukan bahwa wilayah Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunannya pemerintahannya *ditetapkan dengan Undang-Undang* (Pasal 18).

Ketentuan dalam UUD tersebut menunjukkan bahwa Daerah Otonom beserta susunan pemerintahannya itu dibentuk dengan UU. Ini artinya bahwa terbentuknya Daerah Otonom adalah atas persetujuan Pemerintah Pusat.

Pemerintahan Daerah pertama kali diatur dan disusun pada tanggal 19 Agustus 1945. Pada tanggal tersebut PPKI menetapkan:

(1) Untuk sementara RI dibagi menjadi delapan propinsi (Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil).

(2) Setiap propinsi dibagi ke dalam keresidenan-keresidenan.

(3) Pemerintahan swapraja dan kota tetap dipertahankan.[77]

Kata "sementara" dalam ketetapan PPKI pada tanggal 19 Agustus 1945, dapat menimbulkan pengertian bahwa Daerah (baik Propinsi maupun Keresidenan) dapat dibentuk setiap waktu berdasarkan kebutuhan dan keadaan. Pada saat pembentukan Daerah Otonom juga dilakukan penyerahan tugas atau kewenangan kepada Daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya.

Pembagian kekuasaan antara Pusat dan Daerah atau pembagian secara vertikal dalam negara kesatuan lebih dikenal sebagai "*desentralisasi teritorial*"

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

(territoriale decentralisatie). Decentralisatie diartikan sebagai : penyerahan tugas atau wewenang kepada pemerintah tingkat bawah.

Dengan pengertian desentralisasi adalah "*overdracht van taken of bevoegdheid*" prosedur penyerahannya lazimnya oleh UUD dan penyerahannya dilakukan oleh/atas kekuatan Undang-Undang.[78]

Pengertian desentralisasi seperti itu menurut *Philipus M. Hadjon*, juga dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999 (Pasal 1 huruf e), namun dengan ketentuan Pasal 7 yang mengatur tentang kewenangan Daerah, apakah pola Pasal 7 itu desentralisasi ?

Ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 telah menentukan secara limitatif urusan-urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Dengan adanya perincian demikian, berarti UU No. 22 Tahun 1999 melalui Pasal 7 telah mengatur pola hubungan antara Pusat dan Daerah yang berbeda dengan ketentuan UUD 1945 (khususnya hubungan antara Pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18).

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, yang dibangun dari struktur kekuasaan yang berbasis pada kedaulatan rakyat dengan memberi peran yang luas kepada partisipasi masyarakat dan melalui pengembangan fungsi dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU ini, telah menempatkan wewenang pemerintahan yang ada di Daerah adalah suatu *yang asli yang bukan merupakan sesuatu yang dilimpahkan.* Sejalan dengan itu, *Bagir Manan,* dalam menjelaskan tentang sistem rumah tangga formal mengemukakan bahawa isi rumah tangga dalam sistem rumah tangga formal tidak diberikan (*toekenen),* tetapi sesuatu yang dibiarkan (*toelaten*) atau diberi pengakuan (*erkenen)*[79]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dikembangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan kewenangan Daerah berbasis pada kedaulatan rakyat atas dasar kebhinnekaan, sementara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dilakukan seragam berdasarkan kebijakan Pemerintah Pusat, sehingga cenderung otoriter.

Sesungguhnya apabila ditelusuri sejarah lahirnya Pasal 18, dengan mengikuti pandangan *Muhammad Yamin, Supomo, Amir dan Ratulangi*, ternyata bahwa Pasal 18 itu bertujuan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah yang berkedaulatan rakyat.[80] Tetapi, rumusan Pasal 18 yang sangat umum itu, ditambah dengan adanya penjelasan menyebabkan setiap UU tentang Pemerintahan Daerah menginterpretasikan sendiri-sendiri, akibatnya terjadi tarik menarik antara tuntutan negara kesatuan dan tuntutan otonomi.

UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana ditentukan dalam konsideran Bagian Menimbang dan Penjelasan Umum telah menegaskan bahwa penyelenggaran Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 adalah desentralisasi. Tetapi, pengaturan desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1999 telah bergerak jauh sehingga, UU No. 22 Tahun 1999 yang dimaksudkan sebagai sarana untuk melaksanakan desentralisasi, telah menciptakan daerah-daerah yang memiliki kewenangan sebagai suatu Negara Bagian. UUD 1945 tidak menghendaki adanya negara di dalam negara Penjelasan Pasal 18 bagian I.

Kurang lebih setahun setelah lahirnya UU No. 22 Tahun 1999, MPR dalam Sidang Pleno tanggal 18 Agustus 2000 telah melakukan perubahan terhadap Pasal 18

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

UUD 1945. Apabila dicermati secara sepintas, perubahan Pasal 18 UUD 1945, adalah merupakan suatu pengaruh dari UU No. 22 Tahun 1999. Pasal 18 ayat (5) perubahan UUD 1945 substansinya mencerminkan semangat Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999. Perubahan Pasal 18 dirancang sebagai dasar hukum penyelenggaraan Otonomi Daerah. Harapan dari penggagas draf pasal ini adalah, dasar penyelenggaran Pemerintahan Daerah yang bersifat administratif akan diatur dalam *"bab"* tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara.[81]

Mendasarkan pada uraian dan penjelasan yang dikemukakan di atas telah menunjukkan bahwa UU No. 22 Tahun 1999 telah telah memasuki wilayah pengaturan UUD, bahkan melampui wilayah pengaturan UUD 1945. Yang menurut *Philipus M. Hadjon*, bahwa, UU No. 22 Tahun 1999 telah mengambil alih kewenangan UUD.[82]

2.3.2 Pola Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Menurut *Philipus M. Hadjon*,[83] bahwa pola pembagian kewenangan Pusat dan Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 yang diawali ketentuan Pasal 7, adalah pola residu. Dengan pola demikian, memunculkan pertanyaan disekitar substansi pengaturan UU No. 22 tahun 1999. Apakah pengaturan pasal 7 dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan ?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut pembahasan lebih ditujukan pada hubungan antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan UUD 1945. Apabila kita

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

memperhatikan konsiderans bagian "*Mengingat*" UU No. 22 Tahun 1999, maka kita akan melihat bahwa landasan materiil pembentukan UU tersebut adalah Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945.

Ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 inilah sesungguhnya yang menentukan penyelenggaraan pemerintahan Negara Indonsia.

Sebagaimana telah dikutip pada bagian awal dari Bab dua ini, bahwa Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa : "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*". Ketentuan ini yang menuntun penyelenggaraan pemerintahan negara akan dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan negara kesatuan.

Doktrin mengajarkan bahwa pada suatu negara kesatuan wewenang pemerintahan itu ada pada Pemerintah Pusat. Kenyataan itu pulah yang membawa ciri pemerintahan Negara Kesatuan adalah sentralistik. Sentralistik dalam arti bahwa semua kebijakan pemerintahan diatur melalui kebijakan Pemerintah Pusat. Dalam praktik pemerintahan pada Negara Kesatuan (dalam negara yang wilayahnya luas) itu dilakukan melalui dua cara yaitu, *sistem sentralisasi dengan asas dekonsentrasi* dan *sistem sentralisasi* dengan *asas desentralisasi*.[84]

Dalam kaitannya dengan asas pemerintahan pada Negara Kesatuan sebagaimana yang dikemukakan di atas, bagaimanakah pengaturan asas tersebut, baik dalam UUD 1945 maupun dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah? Jawaban atas pertanyaan ini dapat dilakukan melalui penelusuran terhadap kedua peraturan tersebut.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dengan mendasarkan pada pembagian kekuasaan secara vertikal di dalam UUD 1945, maka akan ditemukan dua tingkat pemerintahan yaitu pemerintahan ditingkat Pusat dan Pemerintahan di tingkat Daerah. Kekuasaan Pemerintahan di tingkat Pusat (*dalam arti luas*) diselenggarakan semua organ utama dari negara yaitu lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara (MPR, DPR, Presiden, DPA, BPK dan MA) sedang kekuasaan pemerintahan dalam *arti sempit* dilakukan oleh Presiden {Pasal 4 ayat (1)}. Kekuasaan pemerintahan di tingkat Daerah dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 18. Bentuk pemerintahan yang ditentukan dalam Pasal 18, adalah suatu bentuk pemerintahan yang tidak berdiri sendiri, tetapi harus merupakan kelanjutan dari pada sistem konstitusi negara.[85]

Oleh karena itu Pasal 18 mempunyai keterkaitan dengan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Keterkaitan ketiga pasal tersebut yang sesungguhnya memberi isi dan corak penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia. Konsekuensi dari hubungan antara pasal-pasal itu adalah bahwa wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah yang dibentuk berdasarkan Pasal 18 adalah bukan merupakan pemberian pengakuan wewenang secara *langsung (atributif)* tetapi diperoleh melalui *pelimpahan.*[86]

Kehadiran Pasal 18 dalam UUD 1945 dapat difikirkan bahwa itu disebabkan oleh luas wilayah yang terdiri dari pulau-pulau (sering disebut *negara kepulauan*) dengan keadaan geografi yang berbeda-beda dan didiami oleh berbagai suku bangsa yang memiliki budaya, adat istiadat serta agama yang berbeda. Perbedaan-perbedaan ini membawa konsekuensi terhadap adanya kepentingan dan kebutuhan yang

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

berbeda. Melalui pemerintahan yang diselenggarakan berdasarkan Pasal 18, kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan yang berbeda itu dari setiap daerah dapat diakomodasikan. Hal ini berarti bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan *asas desentralisasi* dalam negara kesatuan lebih disebabkan untuk mencapai *daya guna dan hasil guna (kemanfaatan).*

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat diketahui bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, tidak dimaksudkan untuk menciptakan suatu sistem Pemerintahan Daerah yang terlepas dan berbeda dari sistem pemerintahan di Pusat. Tetapi pengaturan Pasal 18 ini lebih dimaksudkan supaya dalam penyelenggaran pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia urusan-urusan pemerintahan yang mencerminkan unsur-unsur kedaerahan, kepentingan dan kebutuhan daerah yang berbeda-beda dapat terakomodasi melalui penyelenggaran Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan uraian itu pula dapat dikemukakan bahwa UUD 1945 mengatur sekaligus asas sentralisasi dan asas desentralisasi. *Kondisi objektif* Negara Indonesia dan pilihan atas negara kesatuan mengharuskan penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan berdasarkan asas sentralisasi dan desentralisasi secara bersamaan dan UUD 1945 melaksanakannya.

Berkaitan dengan asas sentralisasi dan desentralisasi sebagai asas pemerintahan, pertanyaan yang dapat diajukan ialah bagaimana implementasi kedua asas tersebut dalam UU No. 22 Tahun 1999 ? UU No. 22 Tahun 1999 berdasarkan pada konsiderans bagian *"mengingat"* dapat diketahui bahwa UU No. 22 Tahun 1999

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

adalah pelaksanaan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945. Hubungan antara kedua pasal tersebut ditegaskan pada konsiderans bagian "*menimbang*" huruf a :

> Bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keluasan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

Dengan formulasi seperti tersebut di atas, hubungan antara pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18 ditegaskan bahwa Pemerintahan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan berdasarkan *asas desentralisasi (pelimpahan)*. Alasan ini diperkuat pula oleh pengertian Otonomi Daerah dalam UU tersebut bahwa:

> Otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat *sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Konsep otonomi dalam UU ini adalah *Kepentingan masyarakat setempat* bukan *urusan rumah tangga.* Walaupun itu akan diselenggarakan berdasarkan *aspirasi masyarakat* tetapi hal itu *harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.* Peraturan perundang-undangan adalah yang dimaksud dalam Ketetapan MPR NO. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yang secara hirarki ditentukan pada Pasal 2 sebagai berikut:

1. Undang-Undang dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
5. Peraturan pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan daerah.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dengan adanya kalimat *"harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan"* tidak diartikan bahwa peraturan perundang-undangan ini adalah pembatas ruang gerak kebebasan Pemerintah Daerah untuk *mengakomodasikan aspirasi masyarakat Daerah*, tetapi lebih dimaksudkan sebagai pengikat bagi terpeliharanya Negara Kesatuan Republik Indonesia." Sebagaimana dikemukakan oleh *Bagir Manan*[87] bahwa:

> Pandangan seolah-olah otonomi luas dapat berjalan tanpa batas atau tanpa tanggung jawab. Telah disebutkan bahwa otonomi adalah pranata negara kesatuan. Keluasan dan keleluasaan otonomi tidak mungkin melampaui prinsip Negara Kesatuan. Kalau prinsip tersebut dilampaui, bukan saja tidak ada lagi Negara Kesatuan tetapi juga tidak ada lagi otonomi. Daerah-daerah telah menjadi negara-negara baru.

Titik balik dari hubungan antara Pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18 adalah adanya keinginan untuk membangun Pemerintahan Daerah itu atas dasar prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana yang ditegaskan dalam konsiderans menimbang huruf b yang menentukan :

> Bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip *demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.*

Sudah dapat diduga bahwa konsiderans menimbang huruf b inilah yang memberikan isi pada ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999. Dugaan ini semakin diperkuat oleh penjelasan bahwa:

> Hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta msayarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 seperti ini adalah pemerintahan yang demokratis, dibangun dari struktur kekuasaan yang berbasis pada kedaulatan rakyat dengan memberi peran yang luas kepada partisipasi masyarakat dan melalui pengembangan fungsi dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sistem pemerintahan yang berbasis pada kedaulatan rakyat yang diatur dalam Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 telah melampaui pola hubungan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan, sehingga telah merobah pola hubungan Pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18. Karena UU ini, telah menempatkan wewenang pemerintahan yang ada di Daerah adalah suatu wewenang yang terlepas dari kewenangan Pemerintah Pusat. Daerah Otonom berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 memiliki wewenang yang luas akibatnya Daerah-daerah itu telah memiliki ciri suatu negara, yang ada di dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 memiliki ciri tersendiri yang tidak lazim dalam suatu negara kesatuan.

Menurut *Philipus M. Hadjon*, memang diakui bahwa hukum tata negara memiliki **keterbatasan Nasional,** artinya setiap negara memiliki ciri khas ketatanegarannya. Tidak ada hukum tata negara positip yang universal.

Namun demikian sejak abad XIX melalui *algemene rechtslehre* yang pada tahun 1926 lebih dikenal dengan *rechtsteorie* dan *Comparative law* dapat ditemukan ciri-ciri yang sama dan permasalahan yang sama dari berbagai sistem hukum dan aturan hukum–termasuk hukum tata negara.[88]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Melalui pengkajian teori hukum dan perbandingan hukum yang dilakukan oleh para ahli, kemudian dikenal macam-macam kostitusi yang membagi kekuasaan dalam negara. *Muh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih* mengemukakan macam-macam konstitusi yaitu

1. Konstitusi unitaris (konstitusi ngara kesatuan)

   Disebut konstitusi unitaris apabila pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerahnya tidak sama dan tidak sederajat dan kekuasaan Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol. Kekuasaan yang ada di Daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk luas (otonom).

2. Konstitusi federalistis

   Pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan bagian yang dimuat dalam satu konstitusi, menurut *Wolhoof* adalah bersifat *enumeratif* artinya hal-hal yang termasuk lingkungan kekuasaan Pusat disebut satu demi satu dan semua hal yang tidak disebut dengan sendirinya termasuk kekuasaan negara-negara Bagian; atau sebaliknya, kekuasaan negara–negara bagian yang disebut satu persatu, dan yang tidak disebutkan adalah kekuasaan Pemerintah Pusat.

   Satu yang menarik dari konstitusi federal ini adalah Kanada, Konstitusinya disebut konstitusi yang federal, tetapi negara-negara yang bergabung tidak diberi nama Negara Bagian tetapi Propinsi. Karena itu *Strong* menamakan Negara Kanada adalah "*less Federal*" sedangkan *Ismail Sunny* (Pergeseran Kekuasaan Eksekutif) menyebutnya sebagai "*Quasi federal.*" Atas dasar itu pula, *Muh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih* mengemukakan bahwa bentuk semu (quasi) pada

negara federal disebut *quasi federal*, dan dalam bentuk negara unitarisme disebut *quasi unitarisme*.

3. Konstitusi Konfederalistis.

Konstitusi Konfederal adalah bentuk serikat dari negara yang berdaulat. Schingga diragukan apakah suatu konfedarsi itu mempunyai konstitusi. Ada pendapat bahwa negara-negara itu mengadakan kerja sama untuk menyelenggarakan satu bidang. Bentuk konfederasi lebih tepat disebut suatu *fact* atau *Pakta*. Contoh, PBB, NATO, ASEAN dan sebagainya.[89]

Dari jenis-jenis konstitusi yang dikemukakan tersebut di atas, yang terpenting adalah konstitusi unitaris dan konstitusi federalis, karena kedua jenis konstitusi itu yang menentukan bentuk susunan suatu negara apakah suatu negara berbentuk susunan kesatuan (Unitaris) atau berbentuk susunan federal.

Berdasarkan jenis-jenis konstitusi, UUD 1945 adalah termasuk konstitusi dalam jenis Unitaris sebagaimana secara tegas disebut dalam Pasal 1 ayat (1). Dengan mendasarkan pemikiran pada prinsip-prinsip pembagian kewenangan dalam negara kesatuan, maka pertanyaan yang dapat diajukan adalah apakah pola pembagian kewenangan dalam pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 adalah pola Negara Kesatuan ? Apabila pertanyaan tersebut di atas dapat dijawab dengan menggunakan dasar hukum pembentukan UU organik tersebut, maka jawabnya adalah "ya" karena dibuat atas dasar ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Tetapi jika dijawab berdasarkan ketentuan Pasal 7 dan Peraturan Pelaksanaannya (Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000) maka pola pembagian kewenangan yang demikian itu adalah pola yang

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

banyak dipraktikkan oleh negara-negara yang berbentuk federasi.[90] Pola pembagian kewenangan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 adalah suatu "*Quasi Unitaris*". Karena konstitusinya adalah jenis unitaris tetapi pelaksanaannya adalah federasi.

Mendasarkan pemikiran pada uraian dan penjelasan yang telah dikemukakan tersebut di atas, maka terhadap pola pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dapat disimpulkan bahwa:

Pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 adalah pola residu. Pola residu adalah suatu pola pembagian kewenangan yang banyak dipraktikkan pada negara-negara yang berbentuk susunan federasi, yaitu membagi secara tegas wewenang Pemerintah Federal dengan wewenang Negara-Negara Bagian.

Pola pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah sebagaimana yang diatur pada Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 tidak sesuai dengan dasar-dasar penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara Kesatuan yang diselenggarakan berdasarkan asas sentralisasi dan sentralisasi sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 (Pasal 1 ayat (1) dan pasal 18).

Pola desentralisasi sebagai salah satu asas Pemerintahan Daerah diartikan sebagai penyerahan tugas dan kewenangan dari Pemerintah kepada Pemerintah tingkat bawah. Dengan pengertian desentralisasi yang demikian, Pemerintah Pusat dalam batas-batas tertentu tetap memiliki wewenang untuk melakukan campur tangan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dengan demikian pola pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah berdasarkan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

bukan suatu desentralisasi, karena pola pembagian kewenangan berdasarkan Pasal 7 bukan merupakan pelimpahan wewenang dari tingkat atas ke bawah. Berdasarkan ketentuan Pasal 7, Daerah dianggap memiliki wewenang asli. Pengaturan yang demikian itu bertentangan dengan prinsip bahwa semua urusan Pemerintahan dalam suatu Negara Kesatuan adalah kewenangan Pusat.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

CATATAN

1 ***Philipus M. Hadjon***, Pembagian Kewenangan Pusat Dan Daerah, Disampaikan Pada SEMILOKA "Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian Dan Demokratisasi Di Daerah" (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 tahun 1999), Malang, 18-20 Pebruari 2001, hal.2.

2 ***Sri Sumantri Martosoewignjo***, Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata negara (Edisi Baru), Rajawali Jakarta, hal. 48.

3 Sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, Indonesia telah memiliki tiga UUD yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950.

4 ***Moh. Kusnardi dan Harmaili Ibrahim***, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,Pusat Studi Hukum Tata negara F.H.Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 165-166.

5 ***Andi Mustari Pide***, Otonomi Daerah Dan Kepala daerah Memasuki Abad XXI, Gaya Media Pratama, Jakarta 1999, hal. 23..

6 ***Muhammad Yamin***, Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia, Djambatan Jakarta/ Amsterdam, 1954, hal.80-81.

7 ***R.Joeniarto***, Perkembangan Pemerintah Lokal, Melton Putra Jakarta, 1992, hal. 35.

8 ***M. Nasroen***, Ilmu Perbandingan Pemerintahan, Aksara baru Jakarta, 1986, hal.99.

9 ***Adnan Buyung Nasution***, Distorsi Persatuan dan Kesatuan Dalam Staasidee Integralistik, dalam "GELORA HUKUM" No. 1/1995, hal.5.

10 ***C.F. Strong***, dalam **Sri Sumantri Martosoewignjo**, Pengantar Perbandingan... Op.Cit. hal. 52.

11 **R. Joeniarto**, Perkembangan...Op.Cit. 35-36.

12 ***Wolhoff***, dalam **Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih**, Ilmu Negara (Edisi Revisi) Gaya Media Pratama Jakarta, 1995, hal.207.

13 ***Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih***, Ibid. hal. 207.

14 ***Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih***, Ibid.

15 ***Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih***, ibid.

16 ***Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih***, Ibid. hal. 208.

17 ***Moh.Kusnardi dan Bintan R. Saragih***, Ibid.

18 ***Moh.Kusnardi dan Bintan R. Saragih***, Ibid. hal. 210-225.

19 ***M.Nasroen***, Ilmu Perbandingan... Op.Cit. hal. 70.

20 ***Philipus M. Hadjon***, Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara),"YURIDIKA" F.H. UNAIR, Vol. 14, No. 6, Nopember-Desemabr 1999, hal. 407.

21 ***Suwoto Mulyosudarmo***, Beberapa Catatan Tentang Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, Disampaikan sebagai pengantar diskusi pada forum seminar tentang "Hukum dan Pemerintahan Daerah", diselenggarakan oleh "Enciety" Surabaya, 24 Agustus 2000, hal. 6.

22 ***Philipus M. Hadjon***, et.al. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (*Introduction to the Indonesia Administrative Law*), Gadjah Mada University Press 1999, hal. 79.

23 ***Philipus M. Hadjon***, Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan, Bina Ilmu Surabaya 1992, hal.41.

24 ***Philipus M. Hadjon***, Ibid.

25 ***Philipus M. Hadjon***, Sistem Pembagian .....Op.Cit. hal. 407-408.

26 ***Philipus M. Hadjon***, et.al. Pengantar Hukum... Op.Cit. hal. 85.

27 ***Philipus M. Hadjon***, Tentang Wewenang, "YURIDIKA" F.H. UNAIR, No. 5&6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hal. 1.

28 ***Philipus M. Hadjon***, et.al. Pengantar Hukum ..... Op.Ci t. hal.145.

29 ***Philipus M. Hadjon***, Ibid. hal. 85-89.

30 ***Philipus M. Hadjon***, Lembaga Tertinggi... Op.Cit. hal. 42.

31 ***Wirjono Prodjodikoro***, Azas-Azas Hukum Tata negara Di Indonesia, Dian Rakyat, 1970, hal. 71.

32 ***Philipus M. Hadjon***, et.al. Pengantar Hukum... Op.Cit. hal. 85-86.

33 ***Mac Iver***, Dalam ***Wirjono Prodjodikoro***, Azas-Azas... Op.Cit. hal. 72.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

34 *Lemaire*, dalam *Wirjono Prodjodikoro*, Azas-Azas... Ibid.
35 Pada jaman kekuasaan Orde Baru, telah muncul Penamaan Menteri Koordinator, Menteri Negara dan Menteri Muda.
36 *Philipus M. Hadjon*, et.al. Pengantar Hukum... Op.Cit. hal 85-89.
37 *C.F. Strong*, dalam *Sri Sumantri Martosoewignjo*, Pengantar Perbandingan... Op.Cit. hal. 52.
38 *Miriam Budiardjo*, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia Jakarta, 1985, hal. 54. Mengemukakan, "...di negara kota (city-state)...., wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota).
39 *Muchsan*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999; perspektif Yuridis, dalam "WACANA" Jurnal Ilmu Sosial transformatif, Edisi 5 Tahun II 2000, hal.108.
40 *Bhenyamin Hoessein*, Pembagian Kewenangan Antara Pusat Dan Daerah, Disampaikan Pada Semiloka, "Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian Dan Demokratisasi Di Daerah" (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999) Malang, 18-20 Pebruari 2001, hal. 1.
41 *David K.Hart*, dalam *Bhenyamin Hoessein*, Pembagian Kewenangan... Ibid, hal. 2.
42 *Muchsan*, Perpektif Yuridis.... Op.Cit. hal. 108-109.
43 *S.L.S. Danureljo*, dalam *R.Joeniarto*, Perkembangan....Op.Cit. hal. 10.
44 *E.Utercht*, dalam *The Liang Gie*, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (Jilid I) Liberty Yogyakarta, 1993, hal. 120.
45 *Bagir Manan*, Perjalanan.... Op.Cit. hal. 61.
46 *Bagir Manan*, Ibid. hal. 62.
47 *Philipus M. Hadjon*, Tentang.... Op.cit. hal. 5.
48 *J.B.J.M ten Berge*, dalam *Philipus M. Hadjon*, Ibid.
49 *Philipus M.Hadjon*, Ibid. hal. 7.
50 *Philipus M. Hadjon*, Ibid.
51 *Philipus M. Hadjon*, et.al. Pengantar Hukum...Op.Cit hal. 131.
52 *Bagir Manan*, Perjalanan... Op.cit. Hal. 62.
53 *Muchsan*, Kajian Yuridis Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, dalam "UNISIA" jurnal Ilmu-Ilmu Sosial No. 42/XXIII/I/2000, hal. 355.
54 *Mr.J. in het Veld*, dalam *Irawan Soejito, Hubungan* Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, Rineka Cipta, Jakarta 1990, hal. 28-29.
55 *Bagir Manan*, Perjalanan.... Op.Cit. hal 62-63.
56 *Herbert H. Herlin*, dalam *Bhenyamin Hoessein*, Pembagian... Op.Cit.. hal 2.
57 *Ismail Husin*, dalam *Bagir Manan* dan *Kuntana Magnar*, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi), Alumni Bandung 1997, hal. 273.
58 Lihat Catatan No. 56.
59 *R. Joeniarto*, Perkembangan... Op.Cit. hal. 13.
60 *R. Joeniarto*, Ibid. hal. 14.
61 *Bhenyamin Hoessein*, Pembagian Kewenangan... Op.Cit. hal. 5.
62 *R. Joeniarto*, Perkembangan..... Op.Cit. hal. 16.
63 *Bhenyamin Hoessein*, Pembagian Kewenangan... Op.Cit. hal. 3.
64 *Philipus M. Hadjon*, et.al. Pengantar Hukum....,hal. 118-119, menjelaskan tentang tiga bentuk pengawasan yaitu, pengawasan umum, pengawasan Preventif dan pengawasan refresif.
65 *Bagir Manan*, Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945. Disertasi, Universitas Padjadjaran Bandung, 1990. Hal. XVI.
66 *Bagir Manan*, Perjalanan Historis....hal. 2
67 *Bagir Manan*, Ibid, hal. 59
68 *Bagir Manan*, Ibid. hal. 55.
69 *Bagir Manan*, Perjalanan Historis.... Op.Cit. hal. 2-3.
70 Dapat dibaca lebih lanjut dalam *Bhenyamin Hoessein*, Pembagian Kewenangan... Op. Cit. Hal 2.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

71 ***Ni'matul Huda***, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Pilihan atas federalisme dan Negara kesatuan, "UNISIA"Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial No. 42/XXIII/I/2000, hal.375.

72 ***Alexis de Tocqeville***, dalam ***Ni'matul Huda***, Ibid, hal. 376.

73 ***Adnan Buyung Nasution***, dalam ***Ni'matul Huda***, Ibid.

74 ***Muchsan***, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999;..Op.Cit. hal. 110.

75 ***Muchsan***, Ibid. hal.110-111.

76 ***Affan Gafar***, Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaran Pemerintahan di masa Mendatang, dalam, "WACANA" Jurnal Ilmu Sosial Transformatif Edisi 5. Tahun II, 2000, hal.32-35.

77 ***Bagir Manan***, Perjalanan Historis.. Op.Cit. hal. 23.

78 ***Philipus M.Hadjon***, Pembagian Kewenangan... Op.Cit. hal.3.

79 ***Bagir Manan***, Perjalanan Historis... Op.Cit. hal. 59.

80 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 10-22.

81 ***Suwoto Mulyosudarmo,*** Beberapa catatan... Op.Cit. hal. 3

82 ***Philipus M. Hadjon***, Pembagian Kewenangan... Op.Cit. hal. 3.

83 ***Philipus M. Hadjon***, Ibid.

84 Bandingkan dengan ***Joeniarto***, Perkembangan...Op.Cit. hal. 8-16. ***Joeniarto*** menggunakan istilah "Pemerintahan Lokal" yang meliputi Pemerintahan Lokal Administratif dengan asas dekonsentrasi, dan Pemerintahan Lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan asas desentralisasi.

85 ***Joeniarto***, Ibid.hal 26.

86 ***Suwoto Mulyosudarmo***, Otonomi Daerah Suatu Kajian Historik, Teoritik dan Yuridik Pelimpahan Kekuasaan Kepada Daerah, dalam "YURIDIKA" Majalah F.H. UNAIR, No. 5&6, Tahun V Septembar-Desember 1990.

87 ***Bagir Manan***, perjalan Historis...Op.Cit. hal. 38.

88 ***Philipus M. Hadjon***, Pembagian Kewenangan... Op.Cit.hal. 4.

89 ***Muk.Kusnardi dan Bintan R. Saragih***, Ilmu Negara..Op.Cit. hal. 144.

90 Bandingkan dengan (1) Amandemen X Konstitusi A.S."The power not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people" (2) Konstitusi RIS pokok-pokok yang termasuk kekuasaan yang diselenggarakan oleh Pemerintah federal RIS dimuat secara enumeratif sejumlah 40 topik dalam daftar lampiran konstitusi (Pasal 51). Dalam ***Philipus M.Hadjon***, Pembagian Kewenangan... Op.Cit. hal. 1.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

BAB III

KEWENANGAN DAERAH OTONOM DALAM PENYELENGGARAN PEMERINTAHAN DAERAH

3.1 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam kepustakaan, para ahli mengemukakan bahwa ada dua asas yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan "di" Daerah[1] yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Antara lain dikemukakan oleh:

Harold F. Aldelfer, (*Local Government in Developing Countries* 1964, p. 176) mengemukakan bahwa:

> Ada dua asas umum yang berdasarkannya pusat membagi kekuasaan kepada bagian-bagiannya. Dalam dekonsentrasi, semata-mata menyusun satuan administratif atau stasiun-stasiun lapangan, secara tunggal atau dalam suatu jenjang, secara terpisah atau penggabungan, dengan perintah-perintah mengenai apa yang mereka harus lakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dalam desentralisasi, satuan-satuan setempat dibentuk dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu milik sendiri dan bidang-bidang tindakan tertentu yang mereka boleh melaksanakan pertimbangan sendiri, prakarsa, dan administrasi mereka. Dalam kenyataan praktek, kebanyakan sistem menggabungkan unsur-unsur dari keduanya dalam suatu derajat tertentu.[2]

R. Soemarsono, ("Otonomi", *Pamong*, II/2, Peb. 1956, p. 9) menulis bahwa:

> Ada dua cara membagi kekuasaan negara kesatuan yaitu desentralisasi secara horisontal, yang disebut juga "*territoriale decentralisatie*" karena kekuasaannya diberikan sebagian kepada daerah daerah, dan desentralisasi secara vertikal, yang disebut juga "*functionele decentralisatie*", yaitu pemberian kekuasaan pada instansi-instansi/ organisai-organisasi dengan mengingat fungsinya masing-masing, lepas dari soal kedaerahan.[3]

TESIS PEMBAGIAN KEWENANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 SURAHMAN

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

The Liang Gie, mengemukakan bahwa:

> Dalam bidang pemerintahan dikenal dua sendi pemerintahan, yaitu desentralisasi dan dekonsentrasi. Desentralisasi dalam bidang pemerintahan ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah. Dekonsentrasi adalah pelimpahan dalam rangka jabatan yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada para pejabat pemerintah itu sendiri menurut tingkat-tingkat hierarkhis.[4]

Pembahasan terhadap penyelenggaran Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dikemukakan tersebut di atas, dilakukan melalui pembahasan terhadap: *Pertama*, penyelenggaran Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 ? *Kedua*, Kewenangan Daerah Otonom.

3.1.1 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan UUD 1945

Sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 di Indonesia menunjukkan pernah ada beberapa UUD yang berlaku (UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950). Tiga UUD yang pernah berlaku tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu UUD dengan bentuk susunan negara yang federasi (yaitu Konstitusi RIS) dan UUD dengan bentuk susunan Negara Kesatuan (UUD 1945 dan UUDS 1950).

Pembahasan dalam tulisan ini hanya dilakukan terhadap Pemerintahan Daerah berdasarkan UUD 1945, dengan alasan bahwa UUD 1945 adalah UUD yang berlaku sebagai landasan penyelenggaran bernegara bagi Indonesia.

Negara Republik Indonesia yang di Proklamasikan pada Tanggal 17 Agustus 1945, telah menentukan pilihan atas bentuk susunan Negara Kesatuan {Pasal 1 ayat (1)}. Pada negara kesatuan kewenangan pemerintahan ada pada Pemerintah Pusat,

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

dengan demikian kebijaksanaan pemerintahan diatur secara sentral dari Pusat. Konsekuensi dari model pemerintahan ini adalah penyelenggaraan pemerintahannya seragam dan cenderung sentralistik.

Mengenai Pemerintahan Daerah dalam UUD yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, diatur pada bab VI yang hanya terdiri dari satu pasal yaitu Pasal 18. Ketentuan mengenai penyelenggaran Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18 ini adalah sebagai berikut:

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

Pasal 18 ini memiliki penjelasan[5] sebagai berikut:

> "I. Oleh karena negara Indonesia itu suatu "*eenhidsstaat*" maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*" juga.
>
> Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.
>
> Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang.
>
> Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
>
> II. Dalam teritoir negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen dan volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan ali, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 tersebut, asas manakah yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah ?

> Penelusuran terhadap lahirnya Pasal 18 UUD 1945 dapat diketahui bahwa jauh sebelum Indonesia merdeka, *Mohammad Hatta*, telah menulis bahwa: Menurut dasar demokrasi, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak saja ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada tiap-tiap tempat, di kota, di desa, dan di daerah. Tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat *otonomi* dan *zelfbestuur (medebewind).* Hal ini penting karena keperluan tiap-tiap daerah dalam negara tidak sama melainkan berlainan.[6]

Menurut *Hatta*, demokrasi yang sebenarnya memakai sifat *desentralisasi:* memberi otonomi kepada golongan-golongan bawah, dalam bidang politik dan ekonomi.

Pandangan-pandangan *Hatta* mengenai pemerintahan demokrasi ini mencerminkan sifat Indonesia yang memiliki wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang besar yang memiliki aneka budaya adat istiadat dan agama. *Hatta*, menginginkan agar setiap Daerah diberi hak untuk menentukan dan mengurus kepentingannya sendiri, namun demikian dalam mengatur kepentingan masing-masing Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang sifatnya Nasional, sebagaimana dikemukakan bahwa:

> Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap-tiap golongan, kecil atau besar, mendapat autonomi, mendapat hak untuk menentukan nasib sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja pengaturan-pengaturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

> Jadinya, terhadap ke luar Indonesia satu, dan ke dalam terdiri atas beberapa Badan yang mempunyai autonomi yang sempurna dan hidup.[7]

Bagir Manan[8] mengemukakan bahwa :

> Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18, yang menjadi sumber penyelenggaran otonomi dapat difahamkan sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah.

Normatifikasi gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah berpangkal pada faham kedaulatan rakyat yang merupakan bagian dari ketentuan Pasal 18, yang menentukan sebagai berikut:"....., dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Sejak awal faham kerakyatan sudah ditegaskan dalam Dasar Negara yaitu sila ke empat dari Pancasila yang juga tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Di dalam pembukaaan UUD 1945, tertulis dengan "...., yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang *berkedaulatan rakyat* dengan berdasarkan pada...." Faham kerakyatan itu kemudian ditegaskan dalam batang tubuh UUD 1945 {Pasal 1 ayat (2)} yang menentukan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", faham kerakyatan itu kembali disebutkan dalam penjelasan Umum bagian II Pokok-pokok pikiran dalam "pembukaan" angka 3 sebagai berikut:

> Pokok yang ketiga yang terkandung dalam "*pembukaan*" ialah negara yang *berkedaulatan rakyat*, berdasar atas *kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan*. Oleh karena itu sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

permusyawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.

Bagir Manan menterjemahkan kerakyatan sebagai padanan kata "*demokrasi*"dalam batang tubuh UUD 1945, kerakyatan diterjemahkan menjadi kedaulatan rakyat {Pasal 1 ayat (2)}. Kerakyatan, kedaulatan rakyat atau demokrasi menurut UUD 1945 dijalankan dengan permusyawaratan/ perwakilan.[9]

Untuk memahami Pemerintahan Daerah yang dimaksudkan dalam Pasal 18 UUD 1945, dapat dilakukan dengan menelusuri riwayat penyusunan pasal tersebut. *Muhammad Yamin* dalam bukunya "Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945" telah mengemukakan beberapa pandangan dari anggota Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang disampaikan dalam sidang-sidang dari badan tersebut, sebagaimana yang dikutip oleh *Bagir Manan* dapat dikemukakan secara ringkas yaitu:

1. *Muhammad Yamin*

Dalam pembicaraan tanggal 29 Mei 1945 (BPUPKI), *Yamin* mengutarakan:

"Negeri, Desa dan segala pesekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan Zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah.".
"Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan *Urusan Dalam, Pangreh Praja*" [10]

Gambaran mengenai Pemerintahan Daerah yang dimaksud *Yamin* dapat diketahui dalam rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah dan berbunyi:

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

> "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa" [11]

Menurut *Bagir Manan*, Pemerintahan Daerah yang dimaksud Yamin itu adalah dalam rangka desentralisas.[12]

2. *Supomo*

Dalam rancangan tanggal 4 April 1942 yang disusun bersama *Ahmad Subardjo* dan *Maramis* mengenai Peraturan tentang Pemerintahan Sementara Indonesia terdapat rumusan (Pasal 7):

> "Pembagian yang sekarang dari tanah daerah Indonesia dalam Propinsi dan Daerah-daerah lain seperti *gemeente-gemeente, regenschap-regenschap, groupgemeenschap-groupgemeenschap* dan lain-lain persekutuan negari, ditetapkan, tetapi segala dewan-dewan Propinsi, *regenschap, gemeente* dan lain-lainnya ditiadakan.
> Kekuasaan yang menurut peraturan perundang-undangan Hindia Belanda ada dalam dewan tersebut, diserahkan kepada kepala-kepala pemerintahan dari daerah-daerah di atas."[13]

Peniadaan dewan-dewan pada Propinsi, Kabupaten *(regenschap)*, Pemerintahan Kota *(gemeente)*, menurut *Bagir Manan* berarti meniadakan pemerintahan yang mandiri secara otonom. Dewan-dewan ini adalah "*badan-badan perwakilan*" yang melaksanakan fungsi pemerintahan untuk urusan rumah tangga Daerah. Hal ini berarti bahwa pada tahun 1942 *Supomo* hanya melihat satu sistem penyelenggaraan pemerintahan yaitu pemerintahan sentralisasi.[14]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pandangan *Supomo* ini mengalami perubahan, sebagaimana diketahui dalam keterangannya dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 dan sidang PPKI tanggal 18 Ausutus 1945.[15]

Terhadap uraian yang merupakan pandangan *Supomo* mengenai Pemerintahan Daerah baik dalam sidang BPUPKI maupun dalam sidang PPKI, *Bagir Manan* menarik empat hal pokok sebagai kesimpulan yaitu:

Pertama: Pemerintahan Daerah disusun dalam rangka Negara Kesatuan.

Kedua: Pemerintahan Daerah akan tersusun dalam daerah besar dan daerah kecil.

Ketiga: Pemerintahan Daerah yang disusun tersebut menurut *Supomo* adalah Daerah Otonom.

Keempat: Meskipun rumusan mengenai Pemerintahan Daerah bersumber dari Rancangan *Yamin*, tetapi penjelasan-penjelasan *Supomo* antara lain mengenai "daerah-daerah yang bersifat istimewa" memberikan pemandangan dan pengertian yang jelas dan sekaligus kepastian kedudukan susunan pemerintahan asli dalam negara Indonesia merdeka.[16]

3. *Amir*

Dalam rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945, *Amir* mengatakan:

> "…. Walaupun tidak dimasukkan dalam grondwet supaya pemerintahan kita disusun dengan sedemikian rupa, sehingga diadakan dekonsentrasi sebesar-besarnya. Pulau-pulau di luar Jawa, supaya diberi pemerintahan di sana, supaya rakyat disana berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan *seluas-luasnya*.[17]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Terhadap pandangan *Amir* mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disebutnya dengan dekonsentrasi, *Bagir Manan* memberikan catatan bahwa : Yang dimaksud Amir dengan dekonsentrasi adalah desentralisasi. Ini ternyata dari keterangan selanjutnya yang mengatakan "*berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya*" (catatan nomor 28).[18]

4. *Ratulangi*

Dalam sidang tanggal 18 Agustus 1945, *Ratulangi* mendukung pemandangan Amir dengan menyatakan:

> "Saya tidak akan mengucapkan dekonsentrasi dan desentralisasi, tetapi artinya....supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak *seluas-luasnya* untuik mengurus keperluannya menurut kehendaknya sendiri, tetapi dengan memakai pikiran persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah dari pada Indonesia, dari satu negara. Kebutuhan, keperluan daerah-daerah disana harus mendapat perhatian sepenuhnya, yaitu dengan mengadakan suatu peraturan yang akan mengarahkan kepada pemerintahan daerah kekuasan penuh untuk mengurus keperluan daerahnya sendiri.[19]

Antara *Amir dan Ratulangi* terdapat persamaan dalam mengajukan saran mengenai Pemerintahan Daerah, keduanya meminta agar Daerah diberi hak mengatur rumah tangga sendiri seluas-luasnya (otonomi luas). Permintaan *Amir dan Ratulangi* itu disetujui oleh *Supomo*,[20] Dalam pembicaraan-pembicaraan selanjutnya, tidak ada anggota PPKI yang membantah pendapat *Amir, Ratulangi dan Supomo*. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pasal 18 UUD 1945 menerima prinsip otonomi seluas-luasnya dan pelaksanaannya diatur dengan Undang-undang.

Pandangan-pandangan yang dikemukakan oleh *Yamin, Supomo, Amir, Ratulangi* dan penerimaan bulat oleh anggota BPUPKI dan PPKI, maupun pandangan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

yang dikemukakan oleh *Hatta* dapat dijadikan pijakan dalam memahami dasar-dasar pemerintahan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945. Dengan mendasarkan analisis pada pandangan *Yamin, Supomo, Amir dan Ratulangi* dalam sidang-sidang BPUPKI maupun PPKI maupun pandangan *Hatta, Bagir Manan* sampai pada suatu kesimpulan, dengan mengemukakan bahwa dasar-dasar Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 adalah:

> *Pertama*: Pemerintahan Daerah merupakan susunan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
>
> *Kedua*: Pemerintahan Daerah yang di kehendaki adalah Pemerintahan Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (Daerah Otonom). Dengan perkataan lain, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur mengenai Daerah Otonom.
>
> *Ketiga*: Pemerintahan Daerah tersusun dari sebanyak-banyaknya dua tingkat. Desa (dan satuan semacam desa) merupakan satuan pemerintahan di bawah. Dengan demikian, menjadi nyata bahwa Pemerintahan Desa merupakan kesatuan yang integral dalam susunan Pemerintahan Daerah.
>
> *Keempat*: Pemerintahan Daerah disusun dengan memperhatikan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa yaitu Desa (dan satuan semacam desa) dan satuan pemerintahan asli lainnya (*zelfbestuurende landschappen)* yang kemudian disebut swapraja.
>
> *Kelima:* Pemerintahan Daerah diselenggarakan berdasarkan otonomi seluas-luasnya.[21]

Terkait dengan dasar-dasar Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 sebagaimana yang dikemukakan tersebut di atas, pertanyaan yang dapat diajukan adalah bagaimana hubungan dasar-dasar Pemerintahan Daerah tersebut dengan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ?

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Menurut *The Liang Gie*[22] apabila riwayat Pasal 18 UUD 1945 diteliti, ternyata makna Pasal 18 tidak diuraikan dengan tepat dalam penjelasan. Penjelasan Pasal 18 itu memberikan keterangan tambahan yang tidak cocok, yaitu dalam tiga hal:

1. Bahwa Indonesia akan dibagi dalam daerah Propinsi.
2. Bahwa daerah-daerah itu adalah Daerah Otonom atau Daerah Administrasi *(administratief resort)*.
3. Bahwa *Volksgemeenschappen* seperti desa, negeri, marga dan sebagainya adalah daerah-daerah yang bersifat istimewa.[23]

Pendapat *The Liang Gie* ini tidak dapat disangkal jika itu dilihat dari riwayat lahirnya Pasal 18, atau jika itu dilihat dari penempatan UUD 1945 dan Penjelasan UUD 1945 dalam Berita Republik Indonesia (Penerbitan Resmi Pemerintah Republik Indonesia). UUD 1945 dengan Penjelasannya itu secara resmi diumumkan dalam Berita Repoeblik Indonesia Tahun II No. 7, 15 Febroeari 1946, teksnya pada pagina 45-48, sedang Penjelasannya pada pagina 51-56.[24] Namun bagaimana dengan UUD 1945 yang berlaku berdasarkan dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.[25] Berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, UUD yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, yang pernah tidak berlaku (pada masa berlakunya UUDS 1950) dinyatakan berlaku kembali. Dalam lampiran Dekrit tersebut UUD 1945 disertai penjelasan. Menurut *Bagir Manan*[26] :

> Adanya penjelasan UUD 1945 yang dimuat dalam Lembaran Negara tidak serta merta menyebabkan Penjelasan itu mempunyai kedudukan dan kekuatan hukum mengingat fungsi umum Penjelasan. Kalau pemuatan itu menyebabkan Penjelasan mempunyai sifat dan kedudukan hukum, maka akan ada dua sumber kaidah yang sederajat yaitu batang tubuh dan Penjelasan. Hal

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

ini akan menimbulkan persoalan apabila ternyata Penjelasan memuat hal-hal yang tidak terdapat dalam batang tubuh, seperti "daerah-daerah yang bersifat administrasi belaka" dalam penjelasan Pasal 18.

Penjelasan UUD 1945 ditinjau dari sistem dan teknik perundang-undangan adalah penjelasan yang berada di luar batang tubuh UUD 1945, oleh karena itu kedudukannya sama dengan *memori penjelasan*[27] peraturan perundang-undangan pada umumnya.[28] Sejalan dengan paham tersebut di atas adalah Memorandum DPRGR tahun 1966 yang dikukuhkan sebagai Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 yang mengatakan : "Undang-Undang Dasar 1945, sebagai perwujudan dari tujuan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, terdiri dari *Pembukaan* dan *Batang tubuh*" [29]

Berdasarkan pemikiran yang dikemukakan oleh para ahli, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaran Pemerintahan Daerah menurut ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah berdasarkan asas desentralisasi.

3.1.2 Kewenangan Daerah Otonom

Dari hasil penelusuran terhadap lahirnya Pasal 18 UUD 1945 sebagaimana yang telah diuraikan di atas, difahami bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diselenggarakan beradasarkan asas desentralisasi.

Joeniarto, dalam sebuah tulisannya mengemukakan bahwa desentralisasi itu mengandung tiga komponen yaitu: 1) pemberian wewenang; 2) pembentukan (pendirian) alat perlengkapan (pemerintah); 3) pembagian wilayah negara menjadi daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.[30] Sedang,

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

menurut *Bhenyamin Hoessein*,[31] desentralisasi itu mencakup dua elemen pokok: *Pertama*, pembentukan Daerah Otonom, dan *kedua*, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada Daerah Otonom tersebut. Sebenarnya tidak ada perbedaan yang mendasar dari elemen desentralisasi yang dikemukakan oleh *Joeniarto* dengan yang dikemukakan oleh *Bhenyamin Hoessein*. *Joeniarto* memisahkan antara pembentukan Daerah Otonom dengan pembentukan organisasi pemerintahan, padahal sesungguhnya pembentukan Daerah Otonom itu inheren juga adalah terbentuknya organisasi Pemerintah Daerah. Pembahasan mengenai wewenang daerah otonom akan dibagi menjadi: *Pertama*, yang berkaitan dengan pembentukan Daerah Otonom; dan *kedua*, pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah.

3.1.2.1 Pembentukan Daerah Otonom

Daerah Otonom merupakan suatu prasyarat dalam rangka desentralisasi. Tidak mungkin ada desentralisasi tanpa adanya Daerah Otonom. Hal ini dapat difahami dari ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang menentukan:

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

Dengan adanya kalimat "pembagian daerah Indonsia atas daerah besar dan kecil" dalam ketentuan Pasal 18 tersebut dapat diartikan bahwa satuan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia bersendikan teritorial. Menurut

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Bagir Manan,[32] Pasal 18 UUD 1945 semata-mata hanya mengatur prinsip toritorial, dan tidak mengatur mengenai pemerintahan berdasarkan fungsi atau tujuan (fungsional).

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 18 ini, pada tanggal 19 Agustus 1945, PPKI telah menetapkan antara lain : Untuk sementara Republik Indonesia dibagi menjadi delapan propinsi (Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil). Setiap propinsi dibagi ke dalam keresidenan-keresidenan.[33]

Hal-hal yang telah dikemukakan tersebut di atas dapat dijadikan alasan untuk mengatakan bahwa Otonomi Daerah hanya ada jika ada Daerah Otonom, demikian sebaliknya Daerah Otonom itu ada jika ada Otonomi Daerah. Sebagimana dikemukakan *Bhenyamin Hoessein* [34] bahwa:

> Pembentukan Daerah Otonom yang secara simultan merupakan kelahiran status otonomi yang didasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat yang berada diteritoir tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional Indonesia. Aspirasi tersebut terwujud dengan diselenggarakannya desentralisasi. Masyarakat yang menuntut otonomi melalui desentralisasi menjelma menjadi Daerah Otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Sementara itu *The Liang Gie* mengemukakan, bahwa satuan organisasi pemerintahan itu berikut lingkungan wilayahnya disebut *Daerah Otonom*. Wewenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat yang diterima oleh satuan organisasi pemerintahan itu dinamakan *otonomi*.[35]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dengan demikian, semakin kuat alasan bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah itu dilakukan melalui desentralisasi teritorial. Konsekuensinya adalah bahwa dalam rangka desentralisasi harus dilakukan pembentukan Daerah Otonom. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 pembentukan Daerah Otonom diatur dengan Undang-undang. Dalam UU pembentukan Daerah Otonom itu juga ditetapkan urusan pangkal bagi setiap Daerah Otonom.

Dalam sistem ketatanegaraan kita bentuk peraturan perundang-undangan yang diberi nama Undang-Undang (UU), berdasarkan UUD 1945 wewenang pembuatannya ada pada Presiden {Pasal 5 ayat (1)} dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) {Pasal 20 ayat (1)}. Baik Presiden maupun DPR adalah penyelenggara pemerintahan (dalam arti luas) ditingkat Pusat. Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, seperti yang telah di kemukakan di atas, maka pembentukan Daerah Otonom sangat tergantung pada kemauan Pemerinta Pusat, karena pada Pemerintah Pusat (Presiden dan DPR) melekat wewenang untuk membentuk UU. Selain itu, Pemerintah Pusat juga berwenang mengatur susunan organisasi Pemerintahan Daerah.[36]

Dengan demikian Pemerintahan Daerah merupakan alat perlengkapan negara yang merupakan bagian dari kebijaksanaan Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat yang terdapat di Daerah.[37] Hal ini berarti bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak boleh bertentangan dengan sistem pemerintahan negara. Pengaruh lainnya adalah bahwa suatu peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

perundang-undangan yang dibuat oleh Pusat. Dalam hal yang demikian, Pemerintah Daerah dituntut agar supaya dalam penyelenggaraan pemerintahan mampu menyesuaikan antara tuntutan negara kesatuan dengan kebutuhan otonomi.

Berdasarkan kenyataan, dari 29 Propinsi dan 352 Kabupaten/ Kota[38] yang berkedudukan sebagai Daerah Otonom adalah bentukan Pemerintah Pusat. Karena itu menurut *Bagir Manan* tidak memiliki urusan rumah tangga yang asli. Secara nyata urusan rumah tangga asli hanya ada pada Desa.[39]

Dalam hukum administrasi, hanya pejabat (Badan TUN) yang berwenang mengeluarkan suatu keputusan TUN yang berwenang untuk mencabut keputusan tersebut. Analogi dengan asas tersebut di atas, maka pemerintah Pusat (Presiden dan DPR) sebagai lembaga pembentuk UU, berwenang pula untuk mencabut UU yang dibuatnya. Dengan demikian Pemerintah Pusat berwenang untuk mencabut UU tentang pembentukan Daerah Otonom. Hal ini berarti bahwa dengan mencabut UU pembentukan suatu Daerah Otonom, secara hukum Daerah Otonom tersebut dibubarkan. Hal ini dapat diartikan bahwa Pemerintah Pusat dapat membubarkan suatu Daerah Otonom.

Dengan pemikiran seperti yang dikemukakan di atas, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas desentralisasi tidak terlepas dari ikatan negara kesatuan oleh karena itu setiap kebijaksanaan pemerintahan daerah tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip penyelenggaran pemerintahan dalam negara kesatuan. Otonomi daerah tidak boleh bergerak jauh melampui landas batas negara kesatuan, seperti yang dikemukakan oleh *Bagir Manan*, bahwa Otonomi Daerah

adalah fenomena negara kesatuan, Negara kesatuan merupakan landas batas dari pengertian dan isi otonomi.[40]

Kesimpulan yang dapat dikemukakan ialah bahwa Daerah Otonom tidak mungkin memiliki sifat suatu negara, dalam arti tidak dapat dibenarkan untuk bertindak sebagai suatu Negara Bagian

3.1.2.2 Pembagian Kewenangan Antara Pusat Dan Daerah

Telah dikemukan oleh para ahli, yang antara lain telah dikutip pada bagian awal dari Bab tiga ini bahwa ada dua cara Pemerintah Pusat dalam Negara Kesatuan untuk membagi-bagi kekuasaannya kepada daerah-daerah yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Dengan mendasarkan pembahasan pada ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka cara yang dipilih adalah desentralisasi.

Dalam menentukan pilihan mana yang terbaik, menurut para ahli tergantung pada waktu, keadaan, kebutuhan dan persoalan mana yang tersangkut. Sebagaimana yang dikemukakan oleh *Muljatno* bahwa: hanya dalam keadaan dan waktu-waktu yang tertentu sajalah dibutuhkan adanya sentralisasi. Misalnya dalam keadaan perang dimana segala sesuatunya harus bersifat satu. Kedua, dalam tindakan-tindakan keluar atau kalau kita berbicara di bidang kenegaraan ialah dalam menghadapi persoalan luar negeri. Ketiga, dalam mengusahakan kekayaan–kekayaan negara yang vital, jadi dalam penguasaan sumber-sumber alam yang sangat penting, mengingat sumber-sumber alam itu harus dimiliki dan dirasakan hasilnya oleh semua warganya.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Selanjutnya persoalan-persoalan yang hanya menyangkut-paut soal-soal intern, sebaiknya digunakan sistem desentralisasi mengingat effisiensi dan sebagainya.[41]

Lebih jauh jika dicermati secara seksama pilihan terhadap desentralisasi dalam Pasal 18 UUD 1945, lebih ditekankan pada keinginan pendiri negara untuk menempatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah itu dilaksanakan di atas prinsip demokrasi (kedaulatan rakyat) sebagaimana dapat difahami dari kalimat, "... , dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". *Bagir Manan* menghubungkan "dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara" itu dengan salah satu sila dari dasar negara yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 : "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan."[42]

Lebih lanjut dikemukakan:

> Kerakyatan adalah padanan kata demokrasi. Dalam batang tubuh UUD 1945, kerakyatan diterjemahkan menjadi kedaulatan rakyat {Pasal 1 ayat (2)}. Istilah kedaulatan rakyat itu sendiri terdapat juga dalam pembukaan : "...yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat..." Kerakyatan, kedaulatan rakyat atau demokrasi menurut UUD 1945 dijalankan dengan permusyawaratan/ perwakilan.[43]

Hatta, menafsirkan "dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa" dengan menyatakan:

> "Bagian kalimat yang akhir ini, dalam Undang Undang Dasar, menyatakan bahwa hak melakukan pemerintahan sendiri bagi segenap bagian rakyat

menjadi sendi kerakyatan Indonesia. Diakui hak tiap-tiap bagian untuk menentukan diri sendiri dalam lingkungan rakyat yang satu, supaya hidup jiwa rakyat seluruhnya dan tersusun tenaga pembangunan masyarakat dalam segala golongan, untuk kesejahteraan Republik Indonesia dan kemakmuran penduduknya."[44]

Dengan pemikiran seperti dikemukakan di atas, desentralisasi dalam Pasal 18 dimaksudkan untuk memberi kebebasan kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sebagaimana dikemukakan oleh *Bagir Manan*[45] bahwa:

> Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah Negara Kesatuan (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi yaitu hak untuk *mengatur* dan *mengurus rumah tangga* pemerintahan sendiri. Dengan demikian makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18 tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar *otonomi*.

Senada dengan pendapat *Bagir Manan* di atas, *Logemann*, mengemukakan:

> Kebebasan yang diberikan kepada Daerah Otonom berati mempergunakan inisiatifnya sendiri, segala macam kekuasaannya buat mengurus kepentingan-kepentingan penduduk. Pemerintahan yang demikian itu dinamakan otonomi.[46]

Nasroen[47] mengartikan otonomi sebagai berikut:

> Otonomi adalah hak dan kewajiban *mengurus rumah tangga* sendiri dari daerah. Otonomi adalah sebuah dasar dari sistem ketatanegaran kita dalam menyusun dan memberi isi kepada daerah-daerah.

Dengan pengertian otonomi seperti di atas, tergambar bahwa terdapat hubungan yang erat antara otonomi dengan urusan rumah tangga. Oleh karena itu untuk mengetahui luasnya otonomi, dapat diketahui dengan mengukur urusan rumah tangga Daerah. Urusan rumah tangga Daerah adalah urusan dan atau kegiatan pemerintahan tertentu yang dengan peraturan perundang-undangan diserahkan oleh

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pemerintah kepada Pemerintah Daerah Tingkat I dan atau Pemerintah Daerah Tingkat I kepada Pemerintah Daerah Tingkat II dalam rangka pemberian Otonomi Daerah.[48]

Ukuran yang dapat digunakan untuk mengetahui (menentukan) isi urusan rumah tangga Daerah adalah sistem rumah tangga Daerah yang dipergunakan dalam penyelenggaran Pemerintahan Daerah. Antara sistem rumah tangga Daerah dengan isi rumah tangga Daerah, adalah seperti dua sisi dari satu lembaran mata uang (*two sides of one coin*). Cara untuk menentukan isi rumah tangga Daerah, tergantung pada sistem rumah tangga yang dipergunakan. Sebaliknya sistem rumah tangga Daerah dapat dikenali dengan mengetahui cara penentuan isi atau urusan rumah tangga Daerah.[49]

Sistem rumah tangga Daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan antara Pusat dan Daerah. Salah satu penjelmaan dari pembagian tersebut, Daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan atau yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga Daerah.[50]

Dalam kepustakaan antara lain ditulis *Bagir Manan* (Disertasi Universitas Padjadjaran Bandung 1990), *Siswoto Mulyosudarmo* (Otonomi Daerah Suatu Kajian Historik, Teoritik dan Yuridik Pelimpahan Kekuasaan Kepada Daerah, Yuridika, No. 5 & 6, Tahun V, September-Desember 1990 dikenal ada tiga teori penyerahan urusan pemerintahan dari Pusat kepada Daerah yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata atau riil.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

1. *Sistem Rumah Tangga Formal*

Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan Pusat dan yang diselenggarakan Daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh Pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh Daerah.[51]

Dengan pengertian seperti ini, dapat ditafsirkan bahwa dalam sistem rumah tangga formal, berdasarkan *inisiatif dan kreativitas*, daerah bebas mengatur sesuatu hal untuk menjadi urusan rumah tangganya walaupun hal tersebut belum diserahkan. Namun demikian bahwa dalam sistem rumah tangga formal juga terdapat pembatasan pembatasan. *Sujamto,*[52]mengatakan bahwa:

> "Dalam sistem rumah tangga formal, urusan-urusan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga Daerah tidak apriori harus ditetapkan dalam/ dengan Undang-undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya asal tidak memasuki hal-hal atau urusan-urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau oleh Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Jadi pembatasan terhadap urusan rumah tangga Daerah menurut sistem rumah tangga formal terletak pada tingkatan derajat yang mengaturnya."

Mengenai pembatasan terhadap Daerah dalam mengurus urusan rumah tangganya berdasarkan sistem rumah tangga formal juga dikemukakan oleh *Tresna:*

> "bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur dengan Undang-undang c.q Peraturan Daerah yang lebih tinggi martabatnya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang tadinya telah diatur oleh Daerah, maka Peraturan Daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi"[53]

Dengan pandangan yang demikian, dapat diketahui bahwa dalam sistem rumah tangga formal tidak ada perbedaan antara urusan pemerintahan yang ada di

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pusat dengan urusan pemerintahan yang ada di Daerah. Pemisahan atau pembagian urusan antara Pusat dan Daerah lebih ditujukan pada pertimbangan daya guna dan hasil guna.[54]

Dari perspektif hubungan Pusat dan Daerah, sistem rumah tangga formal cenderung memperkuat desentralisasi (otonomi) jika Daerah memiliki inisiatif dan kreativitas yang besar dan didukung oleh keuangan yang kuat. Namun jika itu tidak terdapat di Daerah maka, maka sistem rumah tangga formal lebih mendukung kecenderungan sentralisasi.[55]

Berdasarkan sistem rumah tangga formal ini dapat diketahui bahwa tidak ada perbedaaan antara wewenang Pusat dan Daerah, dan jika ada pembagian, itu hanya dimaksudkan untuk mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan.

2. ***Sistem Rumah Tangga Material***

Sistem rumah tangga material berpangkal tolak dari pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan Pemerintah Pusat dan Daerah. Daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara meterial berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh Pusat.[56]

Dasar pemikiran yang bertumpu pada anggapan bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan/ satuan pemerintahan, sehingga urusan pemerintahan itu dapat ditentukan secara pasti, bahwa suatu urusan tertentu termasuk dalam wewenang Pusat dan wewenang lainnya itu

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

termasuk wewenang Pemerintah Daerah. Esensi ajaran dalam sistem rumah tangga material ialah bahwa urusan pemerintahan dapat dipilah-pilah secara mendasar antara satu dengan yang lain. Pemilahan itu bukan hanya mungkin, tetapi memang diharapkan.[57]

Dalam perspektif hubungan Pusat dan Daerah, sistem rumah tangga material ini sebenarnya telah berpangkal tolak pada dasar pemikiran yang keliru, karena menganggap urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah. Sementara itu, kenyataan menunjukkan bahwa urusan pemerintahan itu bersifat dinamis, yang cepat berubah dan berkembang. Dalam kurun waktu tertentu suatu urusan pemerintahan adalah tepat ada pada Pemerintah Daerah, namun pada waktu tertentu urusan tersebut karena sifatnya sudah harus menjadi urusan Pemerintah Pusat.[58]

Berdasarkan pemikiran-pemikiran yang dikemukakan seperti tersebut di atas, dapat diketahui bahwa dalam rangka penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya, maka berdasarkan sistem rumah tangga material maka terlebih dahulu ditentukan materi urusan pemerintahan tersebut. Dengan menentukan materi dari suatu urusan pemerintahan, maka segera dapat ditentukan apakah urusan tersebut termasuk urusan Pemerintah Pusat ataukah termasuk urusan Pemerintah Daerah.

3. *Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)*

Sistem rumah tangga ini lazim pula disebut (sistem) otonomi nyata atau otonomi riil. Disebut "nyata" karena isi rumah tangga Daerah didasarkan pada keadaan-keadaan dan faktor-faktor nyata.[59] *Koesoemahatmadja*, mengemukakan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

bahwa "Bagaimanapun juga yang disebut sistem otonomi riil itu mengandung anasir-anasir dari sistem rumah tangga material maupun sistem rumah tangga formal. Jadi merupakan jalan tengah atau percampuran antara kedua sistem tersebut, sehingga bagaimanapun juga merupakan sistem tersendiri.[60] Sistem rumah tangga formal memberikan landasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian dalam rumah tangga sedangkan dalam sistem rumah tangga material, dengan adanya urusan pangkal Daerah sudah memiliki urusan rumah tangganya. Walupun sistem rumah tangga nyata mengandung ciri-ciri sistem rumah tangga formal dan ciri-ciri sistem rumah tangga material, namun sistem rumah tangga nyata tetap menunjukkan ciri-ciri khas yang membedakannya dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material yaitu:

> *Pertama*: Adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu Daerah Otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga Daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formal.
>
> *Kedua*: Di samping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara "material": Daerah-daerah dalam rumag tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan di urus oleh Pusat atau Daerah tingkat lebih atas.
>
> *Ketiga*: Otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.[61]

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa pada sistem rumah tangga nyata, adanya suatu urusan rumah tangga daerah didasarkan pada keadaan nyata yang terdapat di Daerah. Dalam hal demikian, maka penyerahan urusan pemerintahan untuk menjadi

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

urusan rumah tangga suatu Daerah harus memperhatikan faktor-faktor yang nyata ada di Daerah. Sehubungan dengan hal ini *Josef Riwu Kaho*[62], mengatakan:

> "Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang didasarkan pada keadaan riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang ditimbulkan ialah bahwa tugas/ urusan yang selama ini menjadi wewenang Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas-tugas yang kini menjadi wewenang Pemerintah Daerah, pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada pemerintah Pusat atau ditarik kembali dari Daerah"

Apa yang dimaksud dengan faktor riil (nyata) dalam masyarakat, PP No. 45 Tahun 1992 menentukan dalam Pasal 1 ayat (6), (7) dan (8):

> "*Kemampuan Daerah* adalah kenyataan yang didasarkan kepada faktor-faktor dan perhitungan-perhitungan yang meyakinkan bahwa suatu Daerah benar-benar mampu menerima penyerahan urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya.
>
> *Keadaan Daerah* adalah karakteristik suatu Daerah ditinjau dari kondisi geografis, sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan dalam rangka menentukan jenis urusan pemerintahan yang diserahkan.
>
> *Kebutuhan Daerah* adalah kehendak suatu Daerah untuk mengatur, mengurus dan menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu sesuai dengan tingkat kemampuan dan kebutuhan Daerah"[63]

Uraian mengenai sistem rumah tangga nyata ini telah menggambarkan bahwa suatu urusan pemerintahan ada yang diserahkan (urusan pangkal) dan ada yang dibiarkan (berdasarkan inisiatif) tumbuh menjadi urusan rumah tangga suatu Daerah. Namun selalu terbuka kemungkinan suatu urusan dapat diambil alih oleh Pusat. Hal tersebut disebabkan dan/atau dipengaruhi oleh, selain sifat dinamis dari urusan pemerintahan, juga dipengaruhi oleh faktor nyata yang ada di Daerah.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dengan mendasarkan pemikiran pada sistem rumah tangga (formal, material dan nyata) yang telah dikemukan di atas, kesimpulan yang dapat diajukan ialah bahwa pada dasarnya semua urusan pemerintahan dalam Negara Kesatuan adalah wewenang Pemerintah Pusat. Namun demikian urusan pemerintahan itu memiliki *sifat dinamis*. Pada suatu saat, urusan pemerintahan itu menjadi urusan Pemerintah Pusat, namun pada suatu waktu tertentu telah menjadi urusan Pemerintah Daerah. Demikian sebaliknya. Hal ini tergantung pada penyelenggaraan pemerintahan. Jika penyelenggaraan pemerintahan cenderung ke sentralisasi, maka urusan pemerintahan itu akan terkonsentrasi di Pusat, tetapi jika penyelenggaraan pemerintahan cenderung ke desentralisasi (otonom) maka urusan pemerintahan itu akan tersebar ke Daerah. Dengan demikian tidak ada suatu urusan pemerintahan yang secara mutlak hanya menjadi wewenang Daerah. Bahkan *Bhenyamin Hoessein* mengingatkan untuk harus memahami, bahwa secara empirik selalu terdapat urusan pemerintahan yang secara "*utuh*" diselenggarakan secara sentralisasi, tetapi tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan yang secara utuh diselenggarakan secara desentralisasi.[64]

3.2 Pengaturan Otonomi Dalam Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945

Sejak Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, UUD 1945 telah mengalami dua kali masa keberlakuan yaitu periode pertama 18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949, dan periode kedua, sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959-sekarang. Pada masa keberlakuan UUD 1945 ini baik pada periode pertama maupun periode kedua, telah diundangkan beberapa UU tentang Pemerintahan Daerah yaitu, UU No. 1 Tahun

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974 dan terakhir UU No. 22 Tahun 1999.

Pelaksanaan otonomi melalui berbagai UU yang disebutkan di atas telah banyak dibahas antara lain, *Bagir Manan*, dalam Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (1993), *The Liang Gie*, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid I (1993), Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia, (1977), *Amrah Muslimin*, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah (1982) dan masih banyak lagi penulis yang telah melakukan pembahasan terhadap UU tentang Pemerintahan Daerah.

Hasil pembahasan pengaturan otonomi berdasarkan UUD 1945 dalam UU organik akan dijadikan bahan perbandingan untuk menganalisis pengaturan otonomi dalam UU No. 22 tahun 1999. Untuk tujuan tersebut, di bawah ini akan diuraikan pengaturan otonomi dalam setiap UU organik yang dibuat berdasarkan UUD 1945 yaitu:

3.2.1 Otonomi Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945

Keinginan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berdasar UUD 1945 segera diwujudkan oleh PPKI.[65] Pada tanggal 19 Agustus 1945, PPKI menetapkan untuk sementara membagi daerah Indonesia dalam 8 propinsi.

Menurut *Bagir Manan*:

> Penetapan PPKI pada tanggal 19 Agustus 1945 belum dalam kerangka melaksanakan desentralisasi. Dengan perkataan lain, belum dalam rangka melaksanakan UUD 1945, Pasal 18. Pembentukan pemerintahan di tingkat Daerah semata-mata bertujuan:

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

> *Pertama*: Mengisi kekosongan pemerintahan yang ditinggalkan pemerintahan pendudukan tentara Jepang atau karena tidak dipatuhi oleh rakyat Indonesia yang merdeka dan berdaulat.
> *Kedua:* Untuk sesegera mungkin melengkapi susunan pemerintahan RI sampai ke Daerah-daerah. Dengan demikian kehadiran RI yang merdeka dan berdaulat menjadi tampak nyata sampai ke daerah-daerah.[66]

Pada tanggal 16 Oktober 1945, dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden No. X tentang Pemberian Kekuasaan Legislatif kepada Komite Nasional Indonesia Pusat. Dalam diktum Maklumat itu menyatakan:

> "Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelu terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Nagara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka dan yang bertanggung Jawab kepada Komite Nasional Pusat.[67]

Pada tanggal 20 Oktober 1945, Badan Pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan penjelasan tentang kedudukan, kewajiban dan kekuasaan Badan Pekerja. Dalam penjelasan tersebut juga dikemukakan mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah sebagai berikut: Kedudukan Komite Nasinal Daerah akan lekas diurus oleh Pemerintah (Presiden). (Penjelasan bagian b)

Kedudukan dan tugas KND mengikuti keadaan di Pusat. Oleh karena itu pekerjaan KND dalam membantu Pemerintah Daerah adalah sama seperti KNP.[68] Untuk keperluan ini, dikeluarkan UU No. 1 Tahun 1945 tanggal 23 Nopember 1945.[69]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Undang-undang yang hanya terdiri dari 6 pasal ini menegaskan kedudukan KND menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana di atur pada pasal 2 :

> "Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan *mengatur rumah tangga Daerahnya*, asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya"

Perkataan mengatur rumah tangga Daerahnya ini lazimnya diterjemahkan dengan perkatan otonomi.[70] Otonomi berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945, diselenggarakan pada daerah keresidenan, kabupaten dan kota. UU No. 1 Tahun 1945 menghapuskan KND pada Propinsi, sehingga tidak memungkinkan Propinsi berfungsi sebagai satuan Pemerintahan Otonom. Karena keberadaan KND sebagai DPRD sementara yang memungkinkan penyelenggaraan Pemerintahan Otonom.[71]

Otonomi yang diberikan kepada Daerah adalah otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat. Menurut *The Liang Gie*, Otonomi Indonesia itu lebih luas dari otonomi Belanda, artinya dalam pasal ini hanya ada pembatasan : asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang labih luas dari padanya.[72] Hal ini dapat diartikan, dalam kaitannya dengan sistem rumah tangga, bahwa UU No. 1 Tahun 1945 ini menganut sistem rumah tangga formal. Penyelenggaraan otonomi pada daerah Keresidenan, Kabupaten dan Kota diselenggarakan bersama-sama antara KND dan Kepala Daerah. Kepala Daerah (Residen, Bupati dan Walikota) adalah pejabat pemerintah yang diangkat oleh Pemerintah Pusat. Mereka masing-masing menurut pelbagai peraturan yang berlaku

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

mempunyai tugas menjalankan wewenang Pemerintah Pusat di dalam lingkungan wilayah jabatannya. Oleh karena itu Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945 tiada batas yang yang tegas antara wewenang daerah berdasarkan otonominya dan wewenang yang dijalankan oleh Kepala Daerah dalam rangka dekonsentrasi.[73]

3.2.2 Otonomi Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948

Konsiderans Menimbang UU No. 22 tahun 1948, menentukan:

> "Bahwa perlu ditetapkan Undang-undang berdasarkan pasal 18 Undang-Undang Dasar, yang menetapkan pokok-pokok tentang pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri."

Berdasarkan konsiderans tersebut di atas dapat diketahui bahwa maksud undang-undang ini adalah mengatur pemerinatahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.[74] Penyelenggaraan Pemerintahaan Daerah dalam UU ini lebih menampilkan pemerintahan yang demokratis sebagai cerminan keinginan Daerah untuk memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur Daerahnya masing-masing.[75]

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948, Daerah memiliki dua macam kekuasaan yaitu otonomi dan medebewind.[76] Kekuasaan mana yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah dilakukan melalui dua bentuk yaitu:

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

a. Penyerahan penuh, artinya baik tentang asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada Daerah (hak otonomi), dan

b. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri.[77]

Walaupun UU ini menganut sistem rumah tangga material tetapi mangandung otonomi seluas-luasnya. Makna otonomi seluas-luasnya bukan dalam pengertian formal yaitu berhak atas inisiatip menambah urusan berdasarkan kepentingan daerah (kuantitatif) tetapi lebih diartikan bahwa wewenang itu bulat dan utuh dalam melaksanakan suatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan (kualitatif).

Satu hal yang penting, bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1948 adalah bahwa kewenangan daerah itu tetap merupakan suatu urusan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat.

3.2.3 Otonomi Berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965

Berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 UUD 1945 berlaku kembali.[78] Dengan berlakunya kembali UUD 1945 maka penyelenggaraan pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan semangat dan isi UUD 1945. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebelum dekrit Presiden dilaksanakan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 yang dibuat berdasarkan UUDS 1950. Untuk menyesuaikan semangat dan isi UUD 1945 maka di kelauarkan Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 yang kemudian disempurnakan dengan Penpres No. 5 Tahun 1960.

Penyelenggaraan otonomi berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 tetap dipertahankan yaitu memberikan otonomi seluas-luasnya kepada Daerah dan sistem rumah tangga nyata.[79] Perubahan yang mendasar terjadi adalah membubarkan DPR hasil Pemilu[80] dan mengganti dengan DPR Gotong Royong (DPRGR). Seluruh anggota DPRGR diangkat serta diketuai oleh Kepala Daerah karena Jabatannya (Pasal 9 ayat (3) Penpres No. 5 Tahun 1960).[81] Walaupun Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres No. 5 Tahun 1960 telah menyesuaikan UU No. 1 Tahun 1957 dengan kehendak UUD 1945, tetapi secara formal Pasal 18 UUD 1945 menghendaki agar Pemerintahan Daerah diatur dengan Undang-undang. Realisasi, ditetapkan UU No. 18 Tahun 1965.[82]

Undang-undang No. 18 Tahun 1965 secara keseluruhan meneruskan politik otonomi yang telah diatur dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres No. 5 Tahun 1960 kecuali mengenai hubungan Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah tidak lagi karena jabatannya adalah ketua DPRD, tetapi Ketua DPRD dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.[83]

Berdasarkan pada uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965 adalah asas desentralisasi

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

yang bersendikan pada sistem rumah tangga nyata. Hal ini berati pula bahwa desentralisasi dalam UU No. 18 tahun 1965 adalah suatu penyerahan.

3.2.4 Otonomi Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 diberi judul "Pokok-pokok Pemerintahan "Di" Daerah". UU ini mengatur sekaligus Daerah Otonom dan wilayah administratif. Dalam Penjelasan Umum angka 2 UU No. 5 Tahun 1974 dinyatakan:

> "Adanya Pemerintah Daerah yang bersifat otonom adalah sebagai konsekuensi dilaksanakannya asas desentralisasi, yakni asas penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah Otonomi tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangga sendiri. Sedangkan wilayah administratif sebagai konsekuensi dilaksanakannya asas dekonsentrasi."

Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1974 juga menegaskan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah,yaitu:

a. Agar Daerah yang bersangkutan dapat mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri;
b. Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan;
c. Memberikan wewenang-wewenang kepada Daerah untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.[84]

Dalam UU No. 5 tahun 1974. Prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan berdasarkan otonomi nyata dan bertanggung jawab. UU ini tidak lagi menggunakan otnomi nyata (riil) dan seluas-luasnya, hal ini disebabkan karena

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

prinsip otonomi nyata dan seluas-luasnya dianggap dapat menimbulkan kecenderungan yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan.[85]

Kekhawatiran mengenai otonomi seluas-luasnya menurut *Bagir Manan* lebih disebabkan oleh persepsi yang kurang tepat. Persepsi yang kurang tepat ini timbul karena dua hal:

> *Pertama;* Pandangan bahwa urusan pemerintahan itu mempunyai jumlah (kuantitas) tertentu. Pendekatan kuantitas mengenai urusan pemerintahan tidaklah begitu tepat bahkan menyesatkan. Kemampuan untuk menjalankan kekuasaan secara efektif tidaklah ditentukan oleh kuantitas tetapi kualitas urusan.
>
> *Kedua:* pandangan seolah-olah otonomi luas dapat berjalan tanpa batas atau tanpa tanggung jawab. Telah disebutkan bahwa otonomi adalah pranata Negara Kesatuan. Keluasan dan keleluasaan otonomi tidak mungkin melampaui prinsip negara kesatuan. Kalau prinsip tersebut dilampaui, bukan saja tidak ada lagi negara kesatuan tetapi juga tidak ada lagi otonomi.[86]

Sistem rumah tangga nyata adalah dasar untuk melaksanakan otonomi luas, oleh karena itu menurut *Bagir Manan* sistem rumah tangga nyata tidak mungkin dipisahkan dari pemberian otonomi seluas-luasnya kepada Daerah. Sistem rumah tangga nyata memuat konsepsi bahwa daerah diberi keleluasaan mengembangkan diri sesuai dengan kemampuannya. Dengan keleluasaan, kebebasan berinisiatif Otonomi Daerah akan selalu berkembang sesuai dengan kenyataan yang ada di daerah. Kesempatan berkembang inilah inti otonomi seluas-luasnya.[87]

Penyelenggaraan otonomi nyata dan bertanggung jawab dalam UU No. 5 Tahun 1974 lebih dimaksudkan pada keserasian antara kebijakan Pusat dan Daerah, sebagaimana dapat difahami dari penjelasan umum angka 1 huruf h bahwa :

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

"Pemberian otonomi kepada daerah dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi tidak lagi sekedar komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah".

Sejalan dengan apa yang dikemukakan di atas *Ateng Safrudin*, mengemukakan bahwa, betapapun luasnya Otonomi Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, tidak boleh mengakibatkan rusaknya hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat dari Negara Kesatuan.[88] Lebih lanjut dikemukakan bahwa penyerahan kewenangan kepada Daerah dapat diperluas tetapi dapat pula dipersempit oleh Pemerintah Pusat dengan memperhatikan kepentingan nasional di satu pihak, dan memperhatikan kemampuan Daerah yang berkepentingan di lain pihak.[89]

Kemungkinan-kemungkinan untuk memperluas dan mempersempit urusan pemerintahan pada Daerah Otonom menganut penyerahan secara bertahap sesuai dengan kemampuan dan keadaan masing-masing Daerah, tidak secara integral, sehingga isi otonomi masing-masing daerah tidak perlu sama.[90] Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 menentukan bahwa penambahan urusan pemerintahan kepada Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 8 ayat 1) tetapi suatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan dapat ditarik kembali (Pasal 9). Menurut *Amrah Muslimin*, urusan-urusan yang telah diserahkan kepada Daerah dapat dicabut kembali setelah daerah-daerah diberi kesempatan tetapi tidak menunjukkan kekuatan dan kemampuan hidup dan daerah-daerah itu dapat dihapus sebagai daerah swatantra.[91]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dari pemaparan terhadap beberapa UU tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat berdasarkan pasal 18 UUD 1945 dapat diketahui mengenai penyelenggaran otonomi dalam kurun waktu keberlakuan UUD 1945. Selama kurun waktu berlakunya UUD 1945 (baik pada periode pertama 1945-1949 dan periode kedua setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 – lahirnya UU No. 22 Tahun 1999), UU tentang pemerintahan daerah mengatur otonomi sebagai berikut:

1. Otonomi seluas-luasnya, diatur dalan UU No. 1 tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948
2. Otonomi nyata dan luas, diatur dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965.
3. Otonomi nyata dan bertanggung jawab, diatur dalan UU No. 5 Tahun 1974.

Pengaturan otonomi, baik otonomi luas, otonomi nyata dan luas maupun otonomi nyata dan bertanggung jawab dilakukan atas dasar sistem otonomi yaitu:

1. Sistem rumah tangga formal dianut oleh UU No. 1 tahun 1945.
2. Sistem rumah tangga material dianut oleh UU No. 22 Tahun 1948,
3. Sistem rumah tangga nyata dianut oleh UU No. 18 tahun 1965 dan UU No. 5 Tahun 1974.

3.3 Wewenang Daerah Otonom Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang diundangkan pada tanggal 4 Mei 1999, adalah UU tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 5 Tahun

MILIK PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

1974. Dalam UU yang baru ini ditegaskan bahwa kepada Daerah akan diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan otonomi. Penyelenggaraan otonomi dilakukan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (konsiderans bagian Menimbang UU No. 22 Tahun 1999).

Pertimbangan-pertimbangan seperti tersebut di atas yang kemudian diberikan isi berdasarkan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945. Dengan demikian asas Pemerintahan Daerah yang dikandung dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah asas yang mencerminkan penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan Pasal 1 ayat (1) dan pasal 18 UUD 1945. Pola hubungan antara prinsip pemerintahan dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 itulah yang harus menjiwai asas pemerintahan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999. Prinsip pemerintahan negara berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 adalah Prinsip pemerintahan atas dasar negara kesatuan. Asumsi dasar, kekuasaan pemerintahan pada suatu negara kesatuan ada pada pemerintah Pusat. Hal ini berarti bahwa kekuasaan pemerintahan sepenuhnya ada pada Pemerintah Pusat. Apabila dalam suatu negara kesatuan diselenggarakan suatu Pemerintahan Daerah

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

maka penyelenggarannya dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu Negara Kesatuan.

Telah diuraikan pada awal bab tiga bahwa dalam negara kesatuan ada dua cara Pemerintah Pusat membagi-bagi kekuasaannya kepada Daerah yaitu berdasarkan asas dekonsentrasi dan berdasarkan asas desentralisasi. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 18, menunjukkan bahwa para pendiri negara Republik Indonesia telah memilih asas desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dengan menjatuhkan pilihan terhadap asas desentralisasi berarti bahwa penyelenggaran Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 harus dilakukan melalui pemencaran kekuasaan yaitu pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah. Untuk melakukan pemencaraan kekuasaan maka dibentuk satuan teritorial yang lebih rendah dari negara yang memiliki pemerintahan sendiri. Apabila satuan teritorial yang lebih rendah itu diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri disebut Daerah Otonom, dan kewenangan Daerah Otonom itu disebut Otonomi Daerah.[92]

Proses pelimpahan urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada Daerah Otonom ini disebut desentralisasi. Beberapa penulis mengemukakan jenis desentralisasi antara lain, *Amrah Muslimin* menbedakan desentralisasi atas tiga jenis yaitu desentralisasi politik, desentralisasi fungsional dan desentralisasi kebudayaan.[93] *Irawan Soejito*, membedakan antara desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional dan desentralisasi administratif.[94] Konsep desentralisasi yang erat kaitannya dengan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

otonomi adalah desentralisasi politik (*Amrah Muslimin*) dan desentralisasi teritorial (*Irawan Soejito*).

Kembali kepada UUD 1945, sebagai landasan konstitusional penyelenggaraan bernegara bagi Indonesia, maka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan harus berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945. Pola hubungan Pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18 inilah yang harus memberi isi dan corak penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pola hubungan pasal tersebut di atas yang sesungguhnya memberikan arti desentralisasi (otonomi), sebagaimana dikemukakan *Bagir Manan* bahwa otonomi adalah fenomena Negara Kesatuan.[95]

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sebagai UU Pemerintahan Daerah yang sedang berlaku, dalam konsiderans bagian mengingat ditegaskan bahwa diantara dasar hukum pembetukan UU tersebut adalah Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18. UUD 1945. Oleh karena itu pasal-pasal UUD 1945 ini yang harus memberikan isi dan semangat penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Dengan mengacu pada ketentuan Pasal 1 huruf c, nampak bahwa UU No. 22 Tahun 1999 telah mengakomodasi asas-asas yang terkandung di dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18. Tetapi ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 sebagai pasal yang mengatur mengenai kewenangan Daerah, jelas bahwa pasal tersebut menganut pembagian kewenangan dengan pola residu.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Tidak sinkronnya antara ketentuan Pasal 1 huruf e dengan Pasal 7 dalam UU No. 22 Tahun 1999 menimbulkan pertanyaan apakah Otonomi Daerah dalam UU No. 22 tahun 1999 sesuai dengan Otonomi Daerah yang dimaksud dalam UUD 1945 ? Untuk menjawab pertanyaan ini, uraian selanjutnya akan membahas empat hal pokok; *Pertama*, Desentralisasi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, *kedua*, isi otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, *ketiga*, pelaksanaan kewenangan Daerah dalam UU No. 22 tahun 1999 dan *keempat* hubungan UU No. 22 Tahun 1999 dengan perubahan Pasal 18 UUD 1945.

3.3.1 Desentralisasi Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999

Rumusan autentik mengenai desentralisasi dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ditentukan pada Pasal 1 huruf e : "Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia". Konsep desentralisasi dalam UU ini berbeda dengan UU sebelumnya, misalnya dalam UU No. 5 Tahun 1974, "desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya". Konsep desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1999 diartikan sebagai *penyerahan wewenang pemerintahan* sementara dalam UU No. 5 tahun 1974, desentralisasi diartikan sebagai *penyerahan urusan pemerintahan*.

Adanya perbedaan konsep mengenai desentralisasi seperti di kemukakan di atas, timbul pertanyaan apakah perbedaan konsep itu akan menimbulkan suatu

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

konsekuensi hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU NO. 22 Tahun 1999. Untuk menjawab pertanyaan ini ada dua hal yang penting untuk dikaji berkaitan dengan ketentuan-ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yaitu:

I. Pembentukan Daerah (Otonom)

Daerah (otonom) dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf i didefenisikan sebagai berikut:

> "Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia."

Dari pengertian daerah Otonom seperti yang dikemukakan di atas, diperoleh gambaran bahwa suatu Daerah (teritorial) tertentu yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat disebut Daerah Otonom. Dengan pengertian itu pula dapat difahami bahwa desentralisasi itu lebih berkaitan dengan teritorial sehingga sering disebut sebagai desentralisasi teritorial. Oleh karena itu oleh beberapa ahli mengemukakan bahwa desentralisasi mengandung elemen pembentukan Daerah Otonom dan pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah. Betapa pentingnya Daerah (otonom) dalam penyelenggaran desentralisasi dapat dilihat Dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 4 ayat (1) yang menentukan sebagai berikut:

> "Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan di susun daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat."

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Mengenai pembentukan Daerah Otonom UU No. 22 Tahun 1999 menentukan pada Pasal 2 ayat (1) : "Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom". Daerah-daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah {Pasal 5 ayat (1)}. Sedangkan syarat-syarat pembentukan Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah {Pasal 5 ayat (4)}. Pembentukan suatu Daerah ditetapkan dengan UU {Pasal 5 ayat (2)}.

Memperhatikan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999, yang menentukan bahwa Daerah (otonom) itu dibentuk dengan atau berdasarkan UU, hal ini menunjukkan bahwa pembentukan Daerah Otonom itu adalah wewenang Pemerintah Pusat. Sebagiamana difahami bahwa UUD 1945 menentukan bahwa kewenangan membentuk suatu UU itu ada pada Presiden {Pasal 5 ayat (1)} dan DPR {Pasal 20 ayat (1)}. Berdasarkan kewenangan membentuk UU, dan pembentukan Daerah (otonom) dengan UU telah menunjukkan bahwa antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (otonom) tidak memiliki suatu hubungan yang horisontal tetapi memiliki suatu hubungan yang vertikal. Atas dasar hubungan demikian maka secara teoritis para ahli menyebut bahwa pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah adalah pembagian kewenangan secara vertikal.[96]

Dengan mendasarkan pemikiran pada ketentuan pasal-pasal tersebut di atas, jelas bahwa kedudukan Pemerintah daerah (otonom) tidak berada pada kedudukan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

yang setingkat dengan Pemerintah Pusat. Bahkan dapat dikatakan Daerah (Pemerintah Daerah) sangat tergantung pada kebijakan politik pemerintahan yang dikembangkan oleh Pemerintah Pusat. Berkaitan dengan apa yang dikemukakan ini, apakah ketentuan pasal 7 UU No. 22 tahun 1999 secara konsisten menempatkan Daerah (Pemerintah Daerah) sebagai suatu sub sistem dari pemerintahan negara kesatuan ?

Telah diuraikan di depan bahwa ketentuan pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 ini menganut pola pembagian kewenangan dengan pola residu. Pola ini adalah suatu pola pembagian kewenangan yang banyak dilakukan pada negara-negara yang berbentuk susunan federasi yaitu pembagian kewenangan (kekuasaan) antara negara-negara Bagian dengan negara Federal. Konsekuensi hukum yang timbul dari pola pembagian yang dianut Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 adalah menempatkan Daerah (Pemerintah Daerah) sejajar dengan Pemerintah Pusat. Alasan ini diperkuat oleh penjelasan *Ryaas Rasyid* yang mengemukakan bahwa: "Dalam sistem ini kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak".[97] *Penjelasan Ryaas Rasyid* ini dapat membawa kita pada pemahaman yang keliru dalam menangkap makna desentralisasi (otonomi). Karena penjelasan ini baik disadari atau tidak menganggap bahwa yang dibagi antara Pusat dan Daerah itu adalah kekuasaan negara. Jika yang dibagi itu adalah kekuasaan negara, maka antara Pusat dan Daerah keduanya mendapatkan suatu pengakuan yang langsung dari negara. Dengan demikian wewenang yang dimiliki oleh Daerah adalah suatu wewenang atributif, sehingga kedudukan Pusat dan Daerah adalah sejajar. Dengan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

kedudukan yang sejajar itu berarti hubungan antara Pemerinatah (Pusat) dengan Daerah (Pemerintah Daerah) adalah hubungan horisontal.

Menempatkan hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam kedudukan yang horisontal adalah suatu hal yang bertentangan dengan kenyataan. Sejarah membuktikan bahwa keberadaan Pemerintah (Pusat) itu bersamaan dengan lahirnya Negara Republik Indonesia, sedangkan Pemerintah Daerah (otonom) kemudian dibentuk oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu sejak awal berdirinya Negara Republik Indonesia melalui Proklamasi 17 Agustus 1945, kekuasaan pemerintahan Negara itu telah berada pada Pemerintah (Pusat), karena Pemerintah, berdasarkan konsep ilmu politik adalah salah satu unsur dari suatu negara.[98] Pilihan pendiri negara atas bentuk susunan negara kesatuan menunujukkan bahwa sejak berdirinya negara Indonesia, Pemerintah yang ada (yang memiliki kewenangan pemerintahan untuk seluruh wilayah negara) adalah Pemerintah (Pusat).

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 yang memberikan kedudukan yang sejajar antara Pusat dan Daerah adalah tidak tepat karena kedua organ negara tersebut tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan yang tidak setingkat tetapi dalam kedudukan hirarkhi.[99] Pemerintah (Pusat) diatur dalam UUD (lihat Bab III Pasal 4 – 15), sedangkan Daerah (termasuk susunan organisasi Pemerintah Daerah) dibentuk dengan UU (lihat Pasal 18 UUD 1945). UUD 1945 menentukan kewenangan membuat UU diserahkan kepada organ negara di tingkat Pusat (Presiden dan DPR). Dengan demikian pemebentukan Daerah Otonom adalah wewenang Pemerintah Pusat

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

(dalam arti luas). Dalam kajian hukum administrasi kewenangan untuk membuat suatu UU juga padanya melekat kewenangan untuk mencabut UU yang dibuatnya. Oleh karena itu adanya kewenangan Pemerintah Pusat membentuk Daerah Otonom melalui UU, maka padanya juga melekat kewenangan untuk membubarkan Daerah Otonom. Berdasarkan itu pula maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berlaku dua jenis peraturan yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan Peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Otonom.[100]

Mendasarkan pemikiran pada apa yang telah diuraikan di atas, kedudukan Daerah Otonom dalam UU No. 22 Tahun 1999 jika dilihat dari sudut pandang wewenang pembentukan {Pasal 5 ayat (2)} adalah sutu bentuk hubungan yang *vertikal*, namun jika dicermati ketentuan pasal-pasal yang mengatur prosedur pembentukan Daerah Otonom, tidak ada ketentuan yang mengatur adanya pemberian wewenang pangkal melalui UU Pembentukan Daerah Otonom. Oleh karena ketentuan yang mengatur tentang UU pembentukan Daerah Otonom tidak mengatur tentang adanya wewenang pangkal dalam UU pembentukan Daerah Otonom, maka dalam pembentukan Daerah Otonom berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tidak ditemukan adanya suatu bentuk desentralisasi.

2. Pola Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah

Telah dikemukan di atas bahwa Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 adalah menganut asas desentralisasi. Menurut *Philipus M. Hadjon*,[101] desentralisasi mengandung makna pelimpahan/ penyerahan kewenangan atau tugas (*overdracht van taken of bevoegdheid*). *Pola "overdracht"* (dalam rangka

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

desentralisasi teritorial) karena dalam Negara Kesatuan semua kewenangan pemerintahan pada dasarnya adalah kewenangan Pemerintah (Pusat) dengan berpegang pada prinsip *tidak ada negara di dalam negara.*

Bagian awal dari penyelenggaraan desentralisasi adalah pembentukan Daerah (Otonom). UUD 1945 (Pasal 18) menentukan bahwa pembentukan Daerah Otonom dilakukan dengan suatu UU. Sejak UUD 1945 disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai sekarang telah di buat beberapa UU tentang Pemerintahan Derah sebagai pelaksanaan Pasal 18 yaitu UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974 dan terakhir adalah UU No. 22 Tahun 1999. UU tentang Pemerintahan Daerah sebagai pelaksanan Pasal 18 yang dibuat sebelum UU No. 22 Tahun 1999 menganut pola pembagian kekuasan antara Pusat dan Daerah berdasarkan asas desentralisasi secara *bervariasi.* Bervariasi dalam arti bahwa penerapan asas desentralisasi diterapkan secara bersama-sama dengan asas dekonsentrasi. Bahkan UU No. 5 Tahun 1974, telah menempatkan asas dekonsentrasi lebih menonjol dari pada asas desentralisasi dan menganggap bahwa tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan suatu asas Pemerintahan Daerah yang berbeda (*dipisahkan)* dari asas desentralisasi. Berkaitan dengan pengaturan asas desentralisasi dalam UU organik seperti tersebut di atas, bagaimana pengaturan desentralisasi dalam UU No. 22 tahun 1999 ?

Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 baik dalam konsideran, batang tubuh maupun penjelasan ditemukan adanya kalimat-kalimat yang menggambarkan suatu desentralisasi. Dalam konsideran bagian menimbang dari UU tersebut makna

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

desentralisasi dapat ditemukan dalam hal memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi Daerah.Otonomi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 akan ditekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman. Berdasarkan UU ini Otonomi akan dilakukan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Dalam batang tubuh pelaksanaan desentralisasi dapat ditemukan pada pembentukan Daerah Otonom Pasal 2 ayat (1) Jis Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5.

Dalam penjelasan UU No. 22 Tahun 1999, dijelaskan bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi Daerah (penjelasan Umum angka 1 huruf a). Selanjutnya dalam Penjelasan Umum tersebut pada angka 3 juga ditegaskan bahwa prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah:

a. Digunakan asas desentralisasi; dekonsentrasi dan tugas pembantuan;
b. Penyelenggaran asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, dan
c. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota dan Desa.

Gambaran mengenai desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini kemudian dirumuskan secara tegas dalam Pasal 1 huruf e yang selengkapnya sebagai berikut:

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

"Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Berdasarkan pengertian desentralisasi tersebut di atas, bagaimanakah desentralisasi itu diwujudkan dalam hal pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah ?

Dalam UU No. 22 Tahun 1999, pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah diatur dalam Pasal 7. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 pola pembagian kewenangan yang dianut adalah pola residu. Dalam praktik pemerintahan yang ada, pola residu ini adalah suatu pola pembagian kewenangan (kekuasaan) yang banyak di praktikkan oleh negara-negara yang berbentuk federasi. Konsekunsi dari pola residu adalah menempatkan kedudukan negara federal sejajar dengan kedudukan Negara Bagian. Dengan asumsi dasar yang demikian itu, berarti ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 telah menempatkan kedudukan Pusat dan Daerah Otonom menjadi sejajar. Hal ini dapat diartikan bahwa hubungan antara Pusat dan Daerah itu adalah hubungan yang horisontal. Dalam hubungan yang horisontal demikian berarti pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah juga harus ada dalam lingkup pembagian kewenangan secara horisontal.

Dalam UUD 1945, ada dua pola pembagian kewenangan, yaitu pembagian kewenangan secara horisontal dan pembagian kewenangan secara vertikal. Pembagian kewenangan secara horisontal menciptakan organ utama negara yang biasa disebut lembaga-lembaga negara (*lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara*)

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

sedang pembagian kewenangan secara vertikal adalah pembagian kewenangan antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pembagian kewenangan secara horisontal yang mengenai Badan-badan kenegaraan mencerminkan seluruh cabang pemerintahan dan fungsi negara. Wewenang serta kedudukan masing-masing Lembaga Negara tersebut diatur dalam UUD. Pembagian kewenangan secara vertikal menciptakan dua tingkat pemerintahan yaitu Pemerintah Tingkat Pusat dan Pemerintah Tingkat Daerah. Pengaturan mengenai pemerintah di Tingkat Pusat telah disebutkan di atas bahwa di atur dalam UUD (1945), sedangkan Pemerintah di Tingkat Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 pengaturannya berdasarkan UU. Berdasarkan UUD 1945, Badan yang berwenang membentuk UU adalah Presiden {Pasal 5 ayat (1)} dengan persetujuan DPR {Pasal 20 ayat (1)}.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, terdapat dua hal yang dapat menunjukkan bahwa antara Pusat dan Daerah tidak dapat diberi kedudukan yang sama dalam hal kewenangan yaitu:

Pertama; Berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang wewenang dan kedudukan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah menunjukan bahwa kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak memilik sumber yang setingkat. Kewenangan pemerintah Pusat bersumber dari UUD sehingga merupakan suatu wewenang yang bersifat atributif. Sedangkan kewenangan Pemerintah Daerah itu bersifat tidak langsung dan hanya diperoleh melalui delegasi desentralisasi teritorial) yang diwujudkan dalam bentuk otonomi.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Kedua; Kedudukan Pemerintah Pusat yang memiliki wewenang meliputi semua cabang dan fungsi negara (pemerintahan dalam arti luas) tidak dapat disejajarkan dengan kedudukan Daerah Otonom, karena Daerah Otonom itu sendiri adalah hasil bentukan dari Pemerintah Pusat. Jika Daerah otonom yang difahami sebagai suatu masyarakat hukum yang memiliki batas-batas tertentu yang berhak mengurus, mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan sendiri itu disejajarkan dengan kedudukan Pemerintah Pusat maka Daerah Otonom itu akan memiliki wewenang yang sama dengan wewenang pemerintahan yang ada di tingkat Pusat. Kedudukan Daerah Otonom yang memiliki wewenang demikian bukan lagi suatu Daerah Otonom tetapi sudah menjadi Negara Bagian. Memberikan kedudukan yang setara (sejajar) antara Pusat dan Daerah (otonom) adalah bertentangan dengan prinsip negara Kesatuan. Prinsip tidak ada negara dalam negara .

Dengan mendasarkan pemikiran pada uraian dan penjelasan seperti tersebut di atas, maka pola pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 bukan suatu pola desentralisasi. Dengan demikian pola pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah berdasarkan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 telah menyimpang dari ketentuan UUD 1945 (Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18). Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 adalah peletak dasar prinsip penyelenggaraan pemerintahan Negara. Sebagai suatu negara kesatuan maka semua wewenang Pemerintahan adalah wewenang Pemerintah Pusat. Sebagai suatu negara yang memiliki wilayah yang luas, maka penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan secara sentral dari Pusat tidak mungkin efektif, oleh karena itu perlu diselenggarakan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pemerintahan Daerah. Pemerintahan daerah sebagaimana di atur dalam Pasal 18 akan diselenggarakan berdasarkan asas desentralisasi. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas desentralisasi menunjukkan suatu hubungan kelembagaan. Hubungan kelembagaan dalam suatu desentralisasi bersifat vertikal. Dalam arti antara Pusat dan Daerah tidak memiliki kedudukan dan kewenangan yang sama. Walaupun Pemerintah Daerah Otonom tidak merupakan bagian dari Pemerintah Pusat, tetapi antara keduanya tetap terdapat suatu hubungan. Daerah Otonom memperoleh wewenang dari Pemerintah Pusat melalui desentralisasi teritorial. Desentralisasi teritorial itu menjelma menjadi Daerah Otonom dan wewenang Daerah Otonom disebut Otonomi Daerah. Oleh karena itu dalam desentralisasi itu yang terjadi adalah keterpisahan vertikal karena Daerah Otonom menerima pemencaran kekuasaan dari Pemerintah Pusat.Sehingga dari segi kewenangan Antara Pusat dan Daerah. tidak meiliki kedudukan yang sejajar (*horisontal*).

Berbeda dengan desentralisasi sebagai keterpisahan vertikal, ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 justru memberikan kedudukan yang sejajar antara Pusat dan Daerah. Pasal 7 telah membuat batas wewenang yang ada pada Pemerintah Pusat dan wewenang Daerah Otonom. Pola pembagian kewenangan dalam Pasal 7 ini menciptakan suatu anggapan seolah-olah Daerah Otonom itu lahir (terbentuk) bersamaan dengan terbentuknya Pemerintah Pusat. Sehingga keduanya merupakan pihak yang menerimah kewenangan (kekuasaan) Pemerintahan langsung dari negara (Pembagian kewenangan secara horisontal).Dengan kedudukan yang demikian maka pola hubungan antara Pusat dan Daerah adalah pola hubungan yang horisontal, dan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

keterpisahan Pusat dan Daerah Otonom terjadi berdasarkan suatu pemisahan yang horisontal. Dalam kaitannya dengan prinsip Negara Kesatuan bahwa hanya ada satu Pemerintah negara yaitu Pemerintah Pusat. Dengan pengertian yang demikian maka Pemerintahan Daerah adalah kelanjutan dari pemerintahan ditingkat Pusat. Oleh karena itu kewenangannya bersifat *derivatif* (tidak langsung) dalam arti pembagian kewenangan itu terjadi secara vertikal. Dengan demikian pola pembagian kewenangan berdasarkan Pasal 7 UU No. 22 tahun 1999 adalah bukan suatu desentralisasi sebagaimana makna desentralisasi yang dalam Pasal 18 UUD 1945. Alasan ini didukung oleh adanya penjelasan Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999 yang menegaskan bahwa:

> "Dengan berlakunya undang-undang ini pada dasarnya kewenangan sudah pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Oleh karena itu penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif, tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh Pemerintah".

3.3.2 Isi Otonomi Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 baik dalam konsiderans bagian menimbang maupun dalam penjelasannya menegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi berdasarkan UU ini adalah Otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Apa yang dimaksud dengan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab dijelaskan dalam penjelasan umum angka 1 huruf h sebagai berikut:

> *Kewenangan otonomi luas* adalah keleluasaan Daerah Otonom untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya. Disamping itu, keleluasaan otonomi

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.
Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di Daerah.
Yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewajiban yang harus di pikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pemerliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, yang merupakan tugas yang diemban oleh UU No. 22 Tahun 1999, maka dalam UU tersebut di rumuskan pengertian otonomi yaitu:

> "Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus *kepentingan masyarakat setempat* menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Konsep otonomi dalam UU ini berbeda dengan UU Pemerintahan Daerah sebelumnya. Dalam UU No. 5 Tahun 1974 misalnya, Otonomi itu definisikan sebagai berikut:

> "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Konsep otonomi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 adalah mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, sementara dalam UU No. 5 Tahun 1974 konsep otonomi adalah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dengan mendasarkan pemikiran pada isi otonomi dalam UU No. 22 Tahun 1999 sebagai kepentingan masyarakat setempat, maka pertanyaan hukum yang dapat diajukan adalah bagaimana mengukur isi Otonomi Daerah berdasarkan kepentingan masyarakat setempat ?

Untuk menjawab pertanyaan hukum tersebut di atas, dalam UU No. 22 Tahun 1999 sekurang-kurangnya tiga dasar untuk melakukan analisis tentang isi Otonomi Daerah:

Pertama: Berdasarkan pengertian desentralisasi, Dalam UU No. 22 Tahun 1999, "desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia"(Pasal 1 huruf e).

Dari pengertian desentralisasi dalam UU ini diketahui bahwa yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom adalah wewenang Pemerintahan bukan urusan Pemerintahan. Dengan pengertian demikian, maka isi otonomi tidak memungkinkan untuk diukur menurut *sistem rumah tangga*. Pada UU Pemerintahan Daerah sebelumya isi Otonomi Daerah dapat diketahui (diukur) berdasarkan sistem rumah tangga yang dipergunakan dalam UU yang bersangkutan.

Penyelenggaraan desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1999 dilakukan melalui pembentukan Daerah Otonom. Pembentukan Daerah Otonom (Pasal 4 ayat (1), merupakan suatu syarat untuk menyelenggarakan desentralisasi. Pembentukan Daerah Otonom sekaligus merupakan bentuk pengakuan Pemerintah Pusat terhadap kewenangan Daerah Otonom. Dalam keadaan yang demikian itu, desentralisasi (pelimpahan wewenang) dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak dilakukan melalui suatu

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

penyerahan tetapi dilakukan melalui pengakuan atas dasar pembentukan Daerah Otonom. Hal ini dapat diartikan bahwa berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tidak dikenal adanya suatu wewenang pangkal dan wewenang tambahan.

Penyerahan kewenangan melalui pengakuan mencerminkan bahwa isi otonomi Daerah bardasarkan UU No. 22 Tahun 1999 adalah otonomi luas.

Kedua; Berdasarkan ketentuan Pasal 7. Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 menentukan:

> (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
> (2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana termaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Bagir Manan mengemukakan bahwa, menyebutkan "urusan peradilan" sebagai sesuatu yang tidak termasuk ke dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan suatu kekeliruan.[102] Lebih lanjut dikemukakan bahwa:

> Urusan peradilan bukan (tidak termasuk) fungsi penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Urusan peradilan adalah fungsi yustisial (kekuasaan kehakiman). Pemerintahan Daerah (otonom) dimanapun tidak menyelenggarakan peradilan, karena-seperti diutarakan dimuka-otonomi hanya berkenaan dengan urusan pemerintahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 sebagaimana telah dikutip di atas, menunjukkan betapa luasnya kewenangan yang dimiliki Daerah. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 dikenal dua jenis Daerah yaitu Propinsi disatu pihak dan Kabupaten serta Kota di lain pihak.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999 menentukan sebagai berikut:

(1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
(2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, pendidikan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi, dan tenaga kerja.

Dalam ketentuan Pasal 11 tersebut di atas, telah ditentukan bagian kewenangan yang menjadi kekuasaan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sementara bagian Propinsi diatur dalam Pasal 9. Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom dalam Pasal 9 diatur pada ayat (1) dan ayat (2). Sebagai berikut:

(1) Kewenangan propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang Pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang tertentu lainnya.
(2) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom sebagaimana yang telah dikutip di atas terlalu umum dan uraian yang menegaskan kewenangan tersebut kemudian dijelaskan dalam penjelasan.[103]

Melihat kewenangan Daerah Otonom (Kabupaten dan Kota) yang di tentukan dalam UU No. 22 Tahun 1999 (Pasal 7 dan Pasal 11) nampak bahwa Daerah memiliki wewenang yang sangat luas. Apabila dicermati secara seksama mengenai urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Otonom, maka urusan tersebut tidak hanya berdimensi lokal (kedaerahan) tetapi ada yang berdimensi nasional bahkan Internasional.[104]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Luasnya kewenangan yang dimiliki oleh Daerah Otonom dalam UU No. 22 Tahun 1999 menyebabkan kecenderungan Daerah Otonom bergerak melampaui batas-batas otonomi. Akibatnya dalam penyelenggaraan pemerintahan, Daerah Otonom telah mencerminkan sifat-sifat suatu Negara Bagian. Satu contoh adalah kasus Bupati Nganjuk (*Drs H.Soetrisno R, MSi.*). Bupati Nganjuk, selain menolak Keputusan Gubernur Jatim *Imam Utomo*, untuk membayar gaji 349 pegawai eks departemen terlikuidasi, juga menolak untuk memberlakukan Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 2001 di daerahnya. Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 2001 ini menetapkan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) tetap menjadi wewenang Pusat. Bupati Soetrisno tetap membentuk Dinas Pertanahan Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 25 Tahun 2001. (Jawa Pos, Senin, 9 April 2001, hal 13).

Ketiga, kedudukan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000, tentang Kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.

Pada tanggal 6 Mei 2000, Pemerintah telah mengundangkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 25 Tahun 2000, (LNRI Tahun 2000 No. 54, TLN. No. 3952) sebagai salah satu bentuk peraturan pelaksanaan dari UU No. 22 tahun 1999. Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 ini adalah dibuat sebagai pelaksanaan Pasal 12 UU No. 22 Tahun 1999. Hal itu ditegaskan dalam konsiderans bagian menimbang yang menentukan sebagai berikut:

> "Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 12 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pemerintah tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom dalam bidang Pemerintahan".

Dari konsiderans menimbang dari PP tersebut di atas telah dapat diketahui bahwa PP itu hanya akan mengatur tentang kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom dalam PP ini dibuat suatu daftar urusan yang menjadi wewenang Pemerintah dan yang menjadi kewenangan Propinsi sebagi Daerah Otonom.

Ketentuan yang mengatur kewenangan Pemerintah dalam PP, ini selain memuat ketentuan yang secara tegas diatur dalam Pasal 7 ayat (1), juga membuat rincian mengenai kewenangan Pemerintah di bidang lain sebagaimana yang diatur pada Pasal 7 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999. Kewenangan bidang lain sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) tersebut oleh PP ini dirinci ke dalam 25 bidang urusan Pemerintahan.[105] Sedangkan ketentuan yang mengatur kewenangan propinsi sebagai daerah Otonom selain mengatur memuat ketentuan sebagaimana yang telah diatur pada Pasal 9 UU No. 22 Tahun 1999, juga membuat rincian urusan yang menjadi wewenang Propinsi sebagai daerah Otonom yang meliputi 20 bidang urusan pemrintahan.[106]

Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 ini hanya mengatur tentang wewenang Pemerintah dan wewenang Propinsi sebagai Daerah Otonom dan tidak mengatur tentang kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan pola pengaturan yang demikian dapat disimpulkan bahwa semua urusan pemerintahan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

yang tidak diatur dalam PP, yaitu Pasal 2 (Kewenangan Pemerintah) dan Pasal 3 (kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom) adalah wewenang Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Dengan pola pengaturan sebagaimana PP No. 25 Tahun 2000 ini dapat dianggap sebagai penegasan pembagian kewenangan dengan pola residu sebagaimana yang terdapat dalam Konstitusi Amerika Serikat dan Konstitusi RIS.[107] Membuat daftar rincian kewenangan Pemerintah Pusat atau kewenangan Daerah adalah suatu hal yang tidak lazim dalam Negara Kesatuan.

Dalam PP ini tidak ditemukan suatu ketentuan yang mengatur bahwa PP ini merupakan suatu sarana pelimpahan wewenang dari Pusat kepada Daerah. Bahkan dalam penjelasan umum ditegaskan bahwa :

> Kewenangan Kabupaten/ Kota tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah ini karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pada dasarnya meletakkan semua kewenangan Pemerintahan pada Daerah Kabupaten/ Kota, kecuali kewenangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini.

Penjelasan PP seperti dikemukakan di atas mempunyai makna yang sama dengan penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 sebagai berikut:

> Dengan berlakunya undang-undang ini pada dasarnya seluruh kewenangan sudah pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Oleh Karena itu penyerahan kewenangan tidak perlu dilaksanakan secara aktif, tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh Pemerintah.

Mendasarkan pemikiran pada penjelasan, baik Penjelasan Umum PP No. 25 Tahun 2000 maupun penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999, dapat diketahui bahwa penyelenggaraan otonomi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tidak dilakukan pelimpahan kewenangan secara aktif. Berdasarkan itu pula dapat diketahui

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

bahwa PP No. 25 Tahun 2000 hanya merupakan deskripsi Pasal 7 dan Pasal 9, dan bukan merupakan instrumen pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Daerah otonom.

Bahkan suatu hal yang sangat luar biasa dalam PP ini adalah ketentuan Pasal 4 yang mengatur mengenai proses pelimpahan wewenang dari Daerah (otonom) kepada Propinsi dan seterusnya kepada Pemerintah.[108] Ketentuan ini telah memutar arah perjalanan sejarah otonomi di Indonesia.[109] Ketentuan pasal 4 PP ini, selain telah melampaui materi UU No. 22 tahun 1999, juga bertentangan dengan prinsip negara kesatuan (hanya ada satu pemerintah yaitu Pemerintah (Pusat) oleh karena itu kewenangan pemerintahan adalah wewenang Pemerintah (Pusat).

Berdasarkan pada uraian dan penjelasan yang telah dikemukakan tersebut di atas mengenai Otonomi Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, bahwa baik berdasarkan pengertian desentralisasi (Pasal 1 huruf e) dan ketentuan Pasal 7 dalam UU No. 22 Tahun 1999, maupun kedudukan Peraturan Pemerintah No, 25 Tahun 2000 dapat diketahui bahwa isi otonomi Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 begitu luas sehingga cenderung melampaui batas-batas otonomi. Begitu luasnya kewenangan Daerah yang diberikan oleh UU No. 22 Tahun 1999, mengakibatkan Daerah Otonom telah mencerminkan suatu sifat-sifat negara bagian.

3.3.3 Problematik Kewenangan Daerah Dalam UU No. 22 Tahun 1999

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah UU baru mengenai Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1974. Dalam konsideran

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

bagian mengingat yang merupakan dasar pembentukan UU No. 22 Tahun 1999 ditemukan bahwa diantara dasar hukum pembentukan UU tersebut ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945. Dengan menentukan pilihan pada Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945, berarti segala isi dan pengertian dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini adalah isi dan pengertian yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945. Harus difahami bahwa hubungan antara Pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18 UUD 1945 itulah yang memberikan isi dan pengertian mengenai pemerintahan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun, jika dicermati isi dan pengertian yang terkandung dalam UU No. 22 Tahun 1999, terutama yang menyangkut pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah (Pasal 7) jelas bahwa isi dan pengertian pasal tersebut menyimpang dari pola hubungan Pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18 UUD 1945. Hubungan Pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18 adalah hubungan dalam pola desentralisasi, sementara Pasal 7 menganut pola residu. Dengan demikian UU No. 22 Tahun 1999 telah menciptakan suatu *quasi unitaris*[110] dimana UUD dalam hal ini UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukan UU No. 22 Tahun 1999 adalah UUD yang unitaris, tetapi pengaturan dalam UU No.22 Tahun 1999 mencerminkan penyelenggaran pemerintahan yang federal.

Mendasarkan pemikiran dan analisis pada pengertian desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1999, muatan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 serta kedudukan PP No. 25 Tahun 2000 yang cenderung pada penyelenggaraan pemerintahan yang federal, maka otonomi menjadi sulit untuk dilaksanakan, karena otonomi adalah ciri

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

dari negara kesatuan. Persoalan yang mendasar terletak pada keinginan untuk menyelenggarakan otonomi melalui prinsip pemerintahan yang federal. Dengan prinsip pemerintahan yang federal, kewenangan Daerah Otonom sudah bergerak melampaui batas-batas otonomi, sehingga Daerah lebih menampakkan diri, dengan ciri-ciri suatu negara bagian dari pada sebagai Daerah Otonom.

Dengan titik tolak pemikiran yang demikian, maka UU No. 22 Tahun 1999 mengatur penyelenggaraan pemerintahan yang federal di dalam Negara Kesatuan. Oleh karena itu penyelenggaraan otonomi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 akan menghadapi kendala dalam dua hal yaitu ; *pertama*, yang berkaitan dengan penerapan UU No. 22 Tahun 1999; *kedua*, yang berkaitan dengan pelaksanaan urusan (wewenang pemerintahan) dalam UU No. 22 Tahun 1999.

1. ***Kedudukan UU No. 22 Tahun 1999***

Berlakunya suatu Undang-undang ditentukan oleh dua kegiatan hukum yang berbeda yaitu pengesahan dan pengundangan.[111] Tindakan pengesahan merupakan bentuk perbuatan persetujuan antara Presiden dan DPR terhadap substansi undang-undang. Secara yuridis hal ini dapat disebut dengan kekuatan hukum materiil (materiele rechtskracht). Tindakan selanjutnya adalah pengundangan dalam lembaran negara. Kegiatan ini merupakan persyaratan formal untuk berlakunya undang-undang secara umum. Dalam konsep hukum, maka undang-undang telah mempunyai kekuatan hukum formal (formele rechtskracht) dan berkekuatan hukum tetap.[112]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Mengenai saat berlakunya suatu UU umumnya diatur dalam ketentuan penutup dari suatu UU. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 ketentuan mengenai saat mulai berlakunya diatur dalam pasal 134 :

> Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Dengan berlakunya UU No.22 Tahun 1999 yang dinyatakan berlaku secara efektif 2 tahun setelah diundangkan {Pasal 132 ayat (2)} tidak berarti bahwa penerapan UU tersebut tidak mengalami hambatan. UU No. 22 Tahun 1999 secara substansial mengandung kelemahan dari segi teknik yuridis. Kelemahan itu antara lain terdapat pada ketentuan Pasal 133 yang menentukan sebagai berikut: "*Ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dan/ atau tidak sesuai dengan undang-undang ini, diadakan penyesuaian*".

Berdasarkan ketentuan Pasal 133 UU No. 22 Tahun 1999 ini tidak ada suatu peraturan perundang-undangan yang batal demi hukum.[113] Kelemahan itu disebabkan kerena ketentuan pasal tersebut tidak menentukan batas waktu pelaksanaan penyesuaian antara peraturan perundang-undangan terkait dengan ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 1999. Dengan ketentuan Pasal 133 tersebut, telah nampak adanya maksud pembuat UU untuk menempatkan UU No. 22 Tahun 1999 sebagai payung dari semua peraturan perundang-undangan yang berlaku di Daerah. Sebagai payung semua peraturan perundang-undangan yang berlaku di Daerah harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 1999. Konsekuensinya adalah bahwa semua peraturan itu hanya dapat berlaku jika tidak bertentangan dengan UU No. 22

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Tahun 1999. Namun demikian ketentuan Pasal 133 itu tidak menimbulkan suatu akibat hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berlaku di Daerah Otonom, sehingga kehadiran UU No. 22 Tahun 1999 sebagai UU Pemerintahan Daerah yang baru telah menimbulkan dualisme hukum, karena disamping UU No. 22 Tahun 1999 juga berlaku peraturan perundang-undangan lain yang mengatur secara khusus urusan pemerintahan tertentu. Dapat dicontohkan dalam hal ini adalah keberadaan kelompok peraturan yang berkenaan dengan pengelolaan pelabuhan yaitu UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, PP No. 11 Tahun 1983 jo. PP No. 23 Tahun 1985 tentang Pembinaan Pelabuhan ; PP No. 70 Tahun 1996 tentang kepelabuhanan. Peraturan perundang-undangan tersebut mengatur urusan pemerintahan tertentu (bidang kepelabuhanan) yang berdasarkan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 adalah termasuk wewenang Daerah (UU NO. 22 Tahun 1999 Pasal 10 ayat (3), PP No. 25 Tahun 2000 (bidang kelautan dan bidang perhubungan). Dengan demikian untuk pengelolaan pelabuhan diluar UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000 juga berlaku kelompok peraturan di bidang Kepelabuhanan. Masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut menentukan kewenangan pengelolaan pelabuhan sehingga antara peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat dilakukan sinkronisasi,[114] sehingga perlu dilakukan penataan kembali.

Berdasarkan contoh yang dikemukakan di atas, maka pengaturan Kepelabuhanan (bidang kelautan dan bidang perhubungan) melalui Peraturan Daerah mengalami hambatan karena bidang tersebut kewenangan pengelolaannya berada

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pada dua lembaga yaitu PT. Pelindo (berdasarkan PP No. 70 Tahun 1996) dan Daerah Otonom (berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000).

Penjelasan dan uraian yang dikemukakan di atas telah menggambarkan bahwa UU No. 22 Tahun 1999 belum mendapatkan tempat sebagai payung peraturan perundang-undangan yang berlaku di Daerah Otonom. Atau UU No. 22 Tahun 1999 ini belum mampu menciptakan otonomi yang luas. Hal ini disebabkan karena kelemahan-kelemahan teknik yuridis yang terkandung dalam UU itu sendiri.

2. ***Pelaksanaan Urusan (Wewenang Pemerintahan) Dalam UU No. 22 Tahun 1999***

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 sudah berlaku. Hal ini berarti bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah harus dilaksanakan berdasarkan UU tersebut. Satu hal yang mendasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah wewenang pemerintahan. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999, Daerah Otonom memiliki wewenang pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan selain bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota diatur dalam Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999 yaitu:

(1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan Pasal 9.

(2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan,

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Ruang lingkup wewenang Daerah Kabupaten dan daerah Kota dapat diketahui dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000, sebagai penjabaran ketentuan Pasal 7 dan Pasal 9. Secara residu, luas wewenang Daerah Kabupaten dan Daerah Kota adalah seluruh wewenang pemerintahan setelah dikurangi dengan wewenang Pemerintah Pusat dan wewenang Propinsi. PP No. 25 Tahun 2000 telah membuat daftar urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah Pusat yaitu 25 jenis urusan (Pasal 2) dan wewenang Propinsi 20 jenis (Pasal 3).

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang disebut di atas, baik berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 maupun berdasarkan PP No. 25 Tahun 2000, seluruh urusan tersebut sudah berada pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Oleh karena itu dalam melaksanakan wewenang pemerintahan tertentu tidak perlu dilakukan penyerahan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Kabupaten atau daerah Kota, maupun dari Propinsi kepada Daerah Kabupaten atau Daerah Kota.

Setelah kurang lebih 1 tahun berlakunya UU No. 22 tahun 1999, ternyata Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota belum dapat melaksanakan wewenangnya berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Karena sebagian besar dari urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Daerah masih tersebar baik pada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Propinsi. Kewenangan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Propinsi atas suatu urusan pemerintahan diperoleh melalui suatu penyerahan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan. Sementara dengan berlakunya UU No. 22 Tahun

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

1999 tidak ada diantara peraturan perundang-undangan tersebut yang batal demi hukum.[115] Akibatnya terjadi dualisme pengaturan yang berdampak pada terjadinya konflik kewenangan baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Propinsi, Pemerintah Pusat dengan Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota, maupun antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota dalam berbagai urusan pemerintahan.

Konflik kewenangan sebagai akibat dualisme pengaturan tersebut nampak dengan terjadinya perebutan atas berbagai urusan pemerintahan. Ada beberapa kasus yang dapat dikemukakan sebagai contoh yaitu:

1. Perebutan dalam urusan bidang pertanahan antara Pusat dan Daerah. Perebutan tersebut ditandai dengan penolakan Bupati Nganjuk (Jawa Timur) untuk memberlakukan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2001 yang menetapkan urusan pertanahan sebagai kewenangan Pusat. Bupati Nganjuk Drs. H. Soetrisno R, M.Si. Tetap membentuk Dinas Pertanahan Daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk No. 25 Tahun 2001 mengenai pengambilalihan BPN (Jawa Pos, Senin 9 April 2001, hal. 13)
2. Perebutan antara PT Pelindo (BUMN yang diberi wewenang untuk mengelola pelabuhan berdasarkan PP N0. 70 Tahun 1992) dengan Pemerintah Propinsi Lampung. Gubernur Lampung mengeluarkan Surat Keputusan No. 36 tanggal 26 Juli 2001 yang mencabut kewenangan PT Pelindo II atas seluruh urusan kepelabuhanan di Lampung yang selanjutnya, seluruh urusan tersebut menjadi

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

kewenangan Pemerintah Daerah Propinsi Lampung (Kompas, Selasa,31 Juli 2001, hal.24)

3. Gubernur Sumatera Selatan Rosihan Arsyad meminta PT Pelindo II Cabang Palembang agar menghentikan pungutan di semua pelabuhan khusus yang ada di wilayahnya, untuk seterusnya mulai 1 Agustus 2001, semua jasa pelabuhan di area pelabuhan khusus yang selama ini ditangani PT. Pelindo segera diambil alih Pemerintah Propinsi. (Kompas, Kamis 2 Agustus 2001, hal. 23)
4. Perebutan urusan uji Kir kendaraan bermotor antara Pemerintah Propinsi Jawa Timur dengan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur. Beberapa Kabupaten dan Kota di Jawa Timur misalnya Kabupaten Kediri dan Kabupaten Tulung Agung bahkan telah melaksanakan uji kir kendaraan bermotor di Daerahnya. Tetapi oleh Kepala Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya (DLLAJ) Jawa Timur Binsar T. Siregar, bahwa uji kir kendaraan bermotor masih wewenang Pemerintah Propinsi karena urusan tersebut belum diserahkan (Kompas, Senin, 11 Juni 2001 hal.A).
5. Perebutan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Kabupaten se Kalimantan Barat. Antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Kabupaten masing-masing menyatakan berwenang untuk menerbitkan HPH. Akibatnya 100 Hektar hutan di Kalimantan Barat memiliki izin yang tumpang tindih (Kompas, Rabu, 23 Mei 2001 hal. 20)

Dengan contoh kasus yang dikemukakan ini, menunjukkan bahwa Otonomi Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 belum berjalan dengan baik. Pola

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang menganggap bahwa pada dasarnya wewenang itu sudah berada di Daerah (Pasal 7 jo. Pasal 11) sehingga tidak perlu lagi dilakukan penyerahan secara aktif adalah suatu yang tidak sesuai dengan kenyataan. Secara normatif, urusan pemerintahan itu sudah milik Daerah, tetapi kenyataan sesuatu urusan pemerintahan itu telah diatur dan diurus oleh Pusat dan/atau Daerah Propinsi dan sampai berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 ini urusan tersebut tetap diurus dan dikuasai oleh Pusat dan/atau Propinsi.

Kenyataan bahwa bahwa sebagian besar urusan pemerintahan itu telah diatur dan diurus oleh Pusat dan/atau Propinsi dan masih di bawah kekuasaan Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Propinsi menyebabkan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak dapat melaksanakan kewenangannya yang telah diberikan oleh UU No. 22 tahun 1999. Oleh karena itu sepanjang tidak dilakukan penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Propinsi (penjelasan Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999) berarti wewenang pemerintahan itu tetap akan menjadi wewenang Pusat atau Propinsi.

Bagir Manan,[116] mengemukakan bahwa dalam sistem administrasi negara dimanapun, harus ada penyerahan karena menyangkut peralihan tugas dan wewenang dari satu satuan ke satuan lain. Lebih lanjut dikemukakan bahwa:

> Selain mengalihkan tanggung jawab, juga untuk menentukan status aturan-aturan dan pengelolaan yang selama ini telah dan sedang berjalan. Untuk itu diperlukan aturan yang menentukan pelaksanaan peralihan wewenang dan status pengelolaan yang telah dan sedang berjalan.

Berdasar pendapat yang dikemukakan tersebut di atas, dapat diketahui betapa pentingnya dilakukan penyerahan secara aktif setiap urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah. Fungsi penyerahan urusan pemerintahan ini sangat erat kaitannya dengan pertanggung-jawaban.[117] Di sisi lain telah diuraikan pada bagian awal tulisan ini bahwa desentralisasi mengandung makna penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom. Namun dalam UU No. 22 Tahun 1999 penyelenggaraan Otonomi Daerah melalui desentralisasi justru tidak dilakukan melalui suatu penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom. Oleh Karena itu penyelenggaraan Otonomi Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 adalah suatu yang tidak lazim diselenggarakan dan diatur dalam perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan itu pula dapat difahami bahwa salah satu faktor yang menghambat penyelenggaraan otonomi Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 karena tidak dilakukan penyerahan urusan. Ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 yang mengesampingkan unsur penyerahan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah merupakan suatu hal yang bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan bahwa seluruh urusan pemerintahan adalah wewenang Pemerintah (Pusat).

3.3.4 Hubungan UU No. 22 Tahun 1999 dengan Perubahan Pasal 18 UUD 1945

Setelah UU No. 22 Tahun 1999 disahkan pada tanggal 4 Mei 1999, MPR melalui sidang Tahunan yang diselenggarakan mulai tanggal 7-18 Agustus 2000 telah berhasil melakukan perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945. Perubahan Pasal 18 ini

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

adalah merupakan bagian dari perubahan kedua UUD 1945. Berkaitan dengan perubahan itu, pertanyaan yang dapat diajukan adalah perubahan yang bagaimanakah yang dilakukan terhadap Pasal 18 UUD 1945.

Bagir Manan sebagai penggagas perubahan Pasal 18 mengemukakan bahwa perubahan terhadap Pasal 18 dilakukan secara mendasar, baik struktur maupun substansi.[118] Secara struktur, Pasal 18 (lama) sama sekali diganti baru. Yang semula hanya satu pasal manjadi tiga pasal (Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B). penggantian secara menyeluruh ini, berakibat juga bagi Penjelasan. Penjelasan yang selama ini ikut-ikutan menjadi acuan dalam mengatur Pemerintahan Daerah tidak berlaku lagi.

Di bawah ini dikutip lengkap perubahan Pasal 18 UUD 1945 :

Pasal 18:

(1) 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 itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang.
(2) Pemerintahan Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Pemerintahan Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
(4) Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
(5) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
(6) Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaran Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pasal 18 A.

(1) Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota, atau antara Propinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18 B.

(1) Negara mengakui satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

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

Perubahan secara substansi, dimaksudkan bahwa baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan Daerah yang baru pula.

Paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang dimaksud terkandung dalam prinsip-prinsip yang dikandung oleh perubahan Pasal 18 yaitu:

1. Prinsip Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan {Pasal 18 ayat (2)}.
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya {Pasal 18 ayat (5)}.
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah {Pasal 18 A, ayat (1)}.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya {Pasal 18 B, ayat (2)}.
5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa {Pasal 18 B ayat (1)}.
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu Pemilihan Umum {Pasal 18 ayat (3)}.
7. Prinsip hubungan Pusat dan Daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil {Pasal 18 A, ayat (2)}.[119]

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Memperhatikan perubahan Pasal 18 baik secara struktur maupun secara substansi sepintas tidak terjadi perubahan yang prinsipil. Perubahan yang mendasar hanya terletak pada tidak diakuinya lagi penjelasan Pasal 18 yang selama ini dianggap sebagai sumber kerancuan penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Perubahan tersebut lebih nampak sebagai penjabaran Pasal 18 (lama) yang rumusan pengaturannya terlalu umum sehingga dapat diinterpretasikan secara bebas dalam pengaturan pelaksanaannya. Dalam pasal perubahan ini rumusannya sudah dijabarkan sedemikian rupa sehingga tidak mudah lagi untuk diinterpretasi secara bebas oleh pembuat Undang-undang.

Ketentuan Pasal 18 (perubahan) yang terkait dengan pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 adalah Pasal 18 ayat (2) yang mengandung prinsip Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan Pasal 18 ayat (5) yang mengandung prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya. Kedua ayat dalam Pasal 18 (perubahan) ini dapat disebut sebagai penegasan dari penyelenggaraan asas desentralisasi yang dianut oleh Pasal 18 (lama) dalam arti bahwa pasal perubahan tersebut lebih mempertegas penyelenggaraan otonomi. Dalam rancangan perubahan Pasal 18 UUD 1945 versi Badan Pekerja MPR, khususnya rumusan Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) masing-masing menentukan.[120]

Pasal 18 ayat (2) :

> "Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bersifat otonom dan administratif berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan menurut ketentuan yang ditetapkan dengan undang-undang".

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pasal 18 ayat (5) :

> "Pemerintah Pusat memberikan otonomi yang luas kepada Daerah-daerah untuk melaksanakan pemerintahannya masing-masing, kecuali kewenangan bidang politik, moneter dan fiskal, agama, pertahanan dan keamanan, peradilan serta kewenangan bidang lain, yang diatur dengan undang-undang. Dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman yang dimiliki Daerah."

Memperhatikan kedua ayat dari rancangan perubahan dari Pasal 18 UUD 1945 dapat dikemukakan bahwa :

1. Rancangan Pasal 18 ayat (2) ini memperkokoh dasar hukum penyelenggaraan sistem pemerintahan administratif dalam UUD 1945.
2. Rancangan Pasal 18 ayat (5) memperlihatkan bahwa kekuasaan Pemerintah Pusat "..., dan kewenangan bidang lain, dengan ketentuan demikian berarti dapat diperluas dengan UU. Rumusan yang demikian memberi wewenang kepada pembentuk UU untuk memperluas materi konstitusi.

Membandingkan rancangan Pasal 18 ayat (2 dan 5) di atas dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 dapat ditemukan :

1. Terdapat perbedaan prinsip pemerintahan antara rancangan Pasal 18 ayat (2) dengan Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999. Pemerintah Daerah berdasarkan rancangan Pasal 18 ayat (2) dilaksanakan berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan. Hal ini berarti melaksanakan pemerintahan otonom dan administratif, sedangkan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dilaksanakan melalui pemberian otonomi luas. Ketentuan Pasal 18 ayat (2) yang disahkan oleh sidang pleno MPR tanggal 18 Agustus tahun 2000 tidak lagi menempatkan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

dikonsentrasi (Pemerintahan Administratif) sebagai bagian dari Pemerintah Daerah tetapi menempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Pusat.

2. Terdapat persamaan prinsip Pemerintahan Daerah antara rancangan Pasal 18 ayat (5) dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 yang kedua-duanya melaksanakan otonomi seluas-luasnya.

Rancangan Pasal 18 ayat (5) memperlihatkan adanya hubungan dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999. Rumusan Pasal 18 ayat (5) sebagai bagian dari perubahan Pasal 18 UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus tahun 2000 berbeda dengan rancangan Pasal 18 ayat (5) versi Badan Pekerja MPR tetapi bila dicermati maka ketentuan Pasal 18 ayat (5) ini adalah jalan tengah antara penyelenggaraan asas desentralisasi berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 yang sejak awal mengandung suatu pertentangan dari sisi prinsip. Pasal 18 UUD 1945 berangkat dari prinsip penyelenggaraan Pemerintahan dalam negara kesatuan (semua urusan Pemerintahan adalah wewenang Pemerintah (Pusat) sementara Pasal 7 ayat (1) berangkat dari prinsip yang lebih cenderung pada negara federasi. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (5) ini antara prinsip otonomi (desentralisasi) dengan pola residu disatukan. Dengan demikian ketentuan Pasal 18 ayat (5) ini adalah mempertegas bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah hanya dilaksanakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dan keinginan untuk memberikan wewenang yang luas kepada Daerah tidak boleh diartikan sebagai suatu kemerdekaan bagi Daerah. Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 oleh Daerah difahami sebagai suatu kemerdekaan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

dan dalam menjalankan kewenangannya bebas dari campur tangan Pemerintah Pusat. Melalui pemahaman yang demikian menyebabkan Daerah Otonom telah bertindak seolah-olah sebagai suatu Negara Bagian.

Kecenderungan-kecenderungan demikian yang timbul sebagai akibat dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) ini yang ingin diakomodasikan melalui Pasal 18 ayat (5). Dalam Pasal 18 ayat (5) pada dasarnya Daerah dapat melaksanakan semua urusan pemerintahan selain yang oleh undang-undang ditentukan sebagai wewenang Pemerintah Pusat. Namun ditegaskan pula bahwa dalam pelaksanaan itu harus dilakukan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dan keinginan semua pihak untuk melakukan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 harus disikapi sebagai suatu keinginan untuk menyesuaikan antara prinsip-prinsip Pemerintahan Daerah berdasarkan UUD 1945 dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikemukakan bahwa perubahan Pasal 18 UUD 1945 itu bukan untuk menyesuaikan dengan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 tetapi perubahan itu lebih kepada menyesuaikan prinsip Pemerintahan Daerah berdasarkan UUD 1945 (yang merupakan dasar hukum pembentukan UU No. 22 Tahun 1999) dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang telah menciptakan suatu quais unitaris.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Catatan

1 ***R. Juniarto dan Harsono***, Menggunakan Istilah Pemerintahan Lokal untuk Sebutan Pemerintahan di Daerah. Sebagaimana dapat dilihat dalam karangan ***R. Juniarto*** yang berjudul : "Perkembangan Pemerintahan Lokal" penerbit Bumi Aksara, Jakarta, dan ***Harsono*** dalam karangannya yang berjudul "Hukum Tata Negara, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa" Penerbit Liberty, Yogyakarta.

2 ***Harold F. Alderfer***, dalam ***The Liang Gie***, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara republik Indonesia (Jilid I) Edisi Kedua, Liberty Yogyakarta 1993, hal.40.

3 ***R.Soemarsono***, dalam ***The Liang Gie***, Ibid. hal. 160.

4 ***The Liang Gie***, Ibid. hal. 36.

5 Penjelasan UUD 1945 baru muncul dalam Berita Republik Indonesia, Tahun II, No. 7, 15 Pebruari 1946. Teksnya pada pagina 45-48, sedang Penjelasannya pada pagina 51-56. Dalam ***The Liang Gie***, Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia, Karya Kencana Yogyakarta, 1977, hal. 7.

6 ***Muhammad Hatta***, Ke arah Indonesia Merdeka, dalam ***Meriam Budiardjo*** (Editor) Masalah Kenegaraan, Gramedia Jakarta, 1982, hal. 32.

7 ***Mohammad Hatta***, dalam ***Meriam Budiardjo***, Ibid.

8 ***Bagir Manan***, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang pelaksanaannya) UNSIKA Karawang, 1993, hal.9.

9 ***Bagir Manan***, Hubungan Antara Pusat Dan Daerah berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945, Disertasi Unversitas Padjadjaran Bandung, 1990, hal.228-229.

10 ***Muhammad Yamin***, dalam ***Bagir Manan***, Perjalanan Historis... Op.Cit. hal. 10.

11 ***Muhammad Yamin***, dalam ***Bagir Manan***, Ibid.

12 Mengenai hal ini dapat dibaca lebih lanjut dalam kesimpulan kedua ***Bagir Manan*** atas pandangan ***Yamin***.dalam Ibid.hal. 17.

13 ***Muhammad Yamin***, dalam ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 13.

14 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 13-14.

15 Selengkapnya dapat dibaca dalam ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 14-16.

16 ***Bagir Manan***, Ibid. hal 17-20.

17 ***Muhammad Yamin***, dalam ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 20.

18 ***Bagir Manan***, Ibid.

19 ***Muhammad Yamin***, dalam ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 20-21.

20 Penjelasan lebih lanjut dapat dibaca dalam ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 21

21 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 21-22.

22 ***The Liang Gie***, Kumpulan Pembahasan... Op.Cit. hal. 7.

23 Uraian selengkapnya dapat dibaca dalam ***The Liang Gie***, Ibid. hal.8-9.

24 Lihat catatan no. 5 di atas.

25 ***R. Joeniarto***, Perkembangan... Op.Cit. hal. 31. Nama UUD 1945 resmi dipakai sejak tanggal 5 Juli 1959.

26 ***Bagir Manan***, Hubungan Antara...Op.Cit. hal. 235-236.

27 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 330-331. Mengemukakan, bahwa kedudukan hukum penjelasan resmi suatu peraturan perundang-undangan dibedakan ke dalam dua bentuk. *Pertama*, penjelasan resmi yang menyatu atau merupakan bagian dari batang tubuh peraturan perundang-undangan. Batang tubuh secara keseluruhan adalah kaidah hukum, maka penjelasan resmi yang terdapat dalam batang tubuh adalah juga kaidah hukum. *Kedua*, penjelasan resmi yang berada di luar batang tubuh peraturan perundang-undangan. Penjelasan resmi semacam ini lasim disebut memory penjelasan (*memorie van toelichting*). Sebagai sesuatu yang berada di luar batang tubuh, maka memori penjelasan tidak dilekati sifat dan kedudukan sebagai hukum.

28 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 331-332.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

29 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 332.
30 ***R.Joeniarto***, Perkembangan....Op.Cit. hal. 16.
31 ***Bhenyamin Hoessein***, Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah, disampaikan pada Semiloka "Rekonstruksi Politik Hukum otonomi Daerah YangBerbasis Pada kemandirian Dan Demokratisasi Di Daerah" (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999) Malang, 18-20 Pebruari 2001, hal.3.
32 ***Bagir Manan***, Perjalanan Historis... Op.Cit. hal. 46-47.
33 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 23.
34 ***Bhenyamin Hoessein***, Pembagian Kewenangan... Op.Cit. hal. 3
35 ***The Liang Gie***, Pertumbuhan Pemerintahan... Op.Cit. hal. 36.
36 ***Amrah Muslimin***, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni Bandung 1982, hal. 8
37 ***R. Joeniarto***, Ibid. hal. 24.
38 ***Andi Alfian Mallarangeng***, Kekuatan Otonomi, dalam Otonomi atau Federalisme, Penerbit Harian Suara Pembaruan dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hal. 104.
39 ***Bagir Manan***, Hubungan Antara..... Op.Cit. hal.251.
40 ***Bagir Manan***, Perjalanan Hostoris... Op.Cit. hal. 2.
41 ***Mulyatno***, dalam ***Harsono***, Hukum Tata Negara...Op.Cit. hal. 18.
42 ***Bagir Manan***, Hubungan Antara... Op.Cit. hal.228.
43 ***Bagir Manan***, Ibid. hal.228-229.
44 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 229.
45 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 230
46 ***J.H.Logemann***, dalam ***The Liang Gie***, Pertumbuhan Pemerintahan... Op.Cit. hal. 184.
47 ***M. Nasroen***, dalam ***The Liang Gie***, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia Jilid II, Liberty Yogyakarta, 1994, hal. 50.
48 Lihat Pasal 1 angka 5 PP No. 45 Tahun 1992.
49 ***Bagir Manan***, Perjalanan Historis... Op.Cit. hal. 56.
50 ***Bagir Manan***, Hubungan Antara... Op.Cit.hal. 24-25.
51 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 25.
52 ***Sujamto***, Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab, Ghalia Indonesia Jakarta, 1984, hal. 98.
53 ***Tresna***, dalam ***Bagir Manan***, Hubungan Antara... Op.Cit. hal. 26.
54 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 25.
55 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 28.
56 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 29.
57 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 30.
58 ***Bagir Manan***, Ibid.
59 ***Bagir Manan***, Ibid. hal. 32.
60 ***Koesoemahatmadja***, dalam ***Sujamto***, Otonomi Daerah....Op.Cit. hal. 106-107.
61 ***Bagir Manan***, Hubungan Antara... Op.Cit. hal. 36.
62 ***Josef Riwu Kaho***, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya, Raja Grafindo Persada Jakarta, 1997, hal.17.
63 ***B.HestuCipto Handoyo***, Otononi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah, Pokok-Pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum Di Bidang Pemerintahan Daerah, Universitas Atma Jaya Jakarta, 1998, hal.24.
64 ***Bhenyamin Hoessein***, Pembagian Kewenangan...Op.Cit. hal. 7-8.
65 Tindakan PPKI didasarkan pada Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.
66 ***Bagir Manan***, Hubungan Antara... Op.Cit. hal. 182-183.
67 ***Soehino***, Perkembangan...Op.Cit. hal. 23.
68 ***The Liang Gie***, Kumpulan Pembahasan...Op.Cit. hal. 18
69 Dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7, 15 Pebruari 1946, P. 56.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

70 *The Liang Gie*, Kumpulan Pembahasan... Op.Cit. hal. 29.
71 *Bagir Manan*, Perjalanan Historis... Op.Cit. hal, 25.
72 *The Liang Gie*, Kumpulan Pembahasan...Op.Cit. hal. 29
73 *The Liang Gie*, Ibid. hal. 25-26.
74 *R.Joeniarto*, Perkembangan Pemerintahan...Op.Cit. hal. 38.
75 *Solly Lubis*, Otonomi Daerah, dalam *M. Arif Nasution* (Editor) Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 50.
76 *The Liang Gie*, Kumpulan Pembahasan... Op.Cit. hal. 36.
77 *The Liang Gie*, Ibid.
78 Butir 2 Dekrit Presiden Tanggal 5 Juli 1959.
79 *B. Hestu Cipto Handoyo*, Otonomi Daerah... Op.Cit. hal. 78.
80 Pemilihan Umum pertama Tahun 1955.
81 *B. Hestu Cipto Handoyo*, Otonomi Daerah... Op.Cit. ghal. 81.
82 *Bagir Manan*, Perjalanan Historis... Op.Cit. hal. 32.
83 *Bagir Manan*, Ibid. hal. 33
84 *B.Hestu Cipto Handoyo*, Otonomi Daerah... OP.Cit. hal. 84.
85 Lihat Penjelasan Umum huruf e UU No. 5 Tahun 1974.
86 *Bagir Manan*, Perjalanan Historis... Op.Cit. hal. 37.
87 *Bagir Manan*, Ibid.
88 *Ateng Safrudin*, Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah, Disertasi Universitas Katolik Parahiyangan Bandung, 1975, hal. 167.
89 *Ateng Safrudin*, Ibid. hal. 174.
90 *Amrah Muslimin*, Aspek-Aspek Hukum... Op.Cit. hal. 137.
91 *Amrah Muslimin*, Ibid.
92 *The Liang Gie*, Pertumbuhan .....Op. Cit, hal 36.
93 *Amrah Muslimin*, Aspek-aspek Hukum..... Op. Cit, hal 5.
94 *Irawan Soejito*, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal 26.
95 *Bagir Manan*, Perjalanan Historis ....., Op. Cit, hal 2.
96 *Philipus M. Hadjon*, Sistem Pembagian Kekuasaan ..., Op. Cit, hal 407-414.
97 *Riyas Rasyid*, Prospek Otonomi Luas Dalam Otonomi atau Federalisme Dampak Terhadap Perekonomian, Harian Umum Suara Pembaharuan dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hal 77.
98 Dapat dibaca dalam *F. Isjwara*, Pengantar Ilmu Politik, Bina Cipta, 1982, hal 99. *Wirjono Prodjodikoro*, Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia, Dian Rakyat, 1970, hal 3, *Miriam Budiardjo*, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, hal 1985, hal 41-45, *Mohammad Kusnardi* dan *Bintan R. Saragi*, Ilmu Negara, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hal 101.
99 Lihat Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 yang telah dicabut dan diganti dengan TAP MPR No. IV/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
00 Bandingkan dengan *R. Budiarto*, Perkembangan Pemerintahan .... Op. Cit, hal 25.
01 *Philipus M. Hadjon*, Sistem Pembagian ..., Op. Cit. hal
02 *Bagir Manan*, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hal 148.
03 Lihat penjelasan Pasal 9 ayat (1 dan 2).
04 Lihat uraian *Bagir Manan*, Menyongsong Fajar ...., Op. Cit, hal 150.
05 Lihat Pasal 2 PP No. 25 Tahun 2000.
06 Lihat Pasal 3 PP No. 25 Tahun 2000.
07 *Philipus M. Hadjon*, Sistem Pembagian Kekuasaan, Op. Cit, hal 411.
08 *Amrah Muslimin*, Aspek-aspek ..., Op. Cit, hal 17.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

[109] Bandingkan dengan ***Bagir Manan***, Menyongsong Fajar ..., Op. Cit, hal 151.
[110] ***Lihat Kusnardi*** dan ***Bintan R. Saragi***, Ilmu Negara ...., Op. Cit, hal 146 dan 200.
[111] ***Himawan Estu Bagijo***, Problematika UU Otonomi Daerah, Makalah disampaikan pada pelatihan Hukum bisnis dan Otonomi Daerah, kerjasama antara Fakultas Hukum Unair dengan PT. Pelindo III, Pasuran, 10-15 April 2000, hal 5.
[112] ***Hiwaman Estu Bagijo***, Ibid.
[113] Lihat ***Philipus M. Hadjon***, Sinkronisasi Kebutuhan Perangkat Peraturan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan Visi, Misi dan Strategi Usaha BUMN Kepelabuhan dalam Mengantisipasi dan Menyesuaikan dengan UU Otonomi Daerah 1999 (Analisis Hukum Positif) disampaikan pada Lokakarya sehari Potensi Pelabuhan Laut dan Otonomi Daerah, Kadin Jawa Timur, Surabaya 7 Agustus 2000, hal 5.
[114] Pembahasan mengenai hal ini telah dilakukan oleh ***Philipus M. Hadjon***, Ibid.
[115] Lihat ***Philipus M. Hadjon***, Ibid.
[116] ***Bagir Manan***, Menyongsong Fajar ..., Op. Cit, hal 74.
[117] ***Philipus M.Hadjon*** dalam ***Himawan Estu Bagijo***, Op. Cit, hal 10.
[118] ***Bagir Manan***, Menyongsong Fajar ..., Op. Cit. hal 7.
[119] Uraian selengkapnya dapat dibaca dalam ***Bagir Manan***, Ibid.
[120] ***Suwoto Mulyosudarmo***, Beberapa Catatan Tentang Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, Disampaikan sebagai pengantar diskusi pada forum seminar tentang "Hukum dan Pemerintahan Daerah", diselenggarakan oleh "Enciety" Surabaya, 24 Agustus 2000, hal. 3-4.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas dan sesuai dengan sub-sub permasalahan dari tema sentral tesis ini, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah UU yang dibentuk sebagai landasan hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai UU tentang pemerintahan Daerah, maka ruang lingkup materinya adalah mengenai Pemerintahan Daerah. Berdasarkan tujuan pembentukannya UU ini berkedudukan sebagai UU organik (UU pelaksanaan UUD 1945). Materi UU No. 22 Tahun 1999, telah mengatur selain mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah beserta kewenanagan-kewenangan yang dimiliki oleh Daerah Otonom, UU ini juga mengatur mengenai kewenagan Pemerintah Pusat. Pengaturan wewenang Pemerintah Pusat dalam UU No. 22 Tahun 1999 telah menimbulkan permasalahan hukum dalam hal ruang lingkup materi UU dan pola pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah. Secara substansi pengaturan mengenai wewenang Pemerintah Pusat adalah ruang lingkup pengaturan UUD. Kewenangan pemerintahan (dalam arti sempit-eksekutif) dalam UUD 1945 diberikan kepada Presiden sebagaimana diatur pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, sehingga tidak tepat diatur kembali bahkan diubah melalui suatu UU (UU No. 22 Tahun 1999).

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 telah menentukan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Ketentuan Pasal 7 ini secara substansial bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan dalam UUD 1945. Dalam perubahan kedua UUD 1945, telah melakukan perubahan terhadap Pasal 18 menjadi Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B. Ketentuan Pasal 18 ayat (5) mirip dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999. Karena UU No. 22 Tahun 1999 mendahului perubahan Pasal 18 UUD 1945 maka ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 mencerminkan suatu penyesuaian UUD 1945 terhadap UU No. 22 Tahun 1999 sehingga menimbulkan permasalan yuridis dibidang perundang-undangan. Ketentuan Pasal 18 ayat (5) adalah penyesuaian prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 (lama) dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999. Secara substansial materi pengaturan UU No. 22 Tahun 1999 telah memasuki materi pengaturan UUD. Ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 telah merubah materi UUD 1945.

2. Pengaturan UU No. 22 Tahun 1999 mengenai pembagian kewenangan antara Pusat dan daerah telah menciptakan pola baru, karena dalam UU No. 22 Tahun 1999 desentralisasi tidak mengandung makna sebagai penyerahan tetapi diartikan sebagai pengakuan terhadap kewenangan Daerah. Pengakuan itu dilakukan melalui pembentukan Daerah Otonom.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Kewenangan Daerah pada dasarnya sudah ada pada Daerah, sehingga tidak perlu lagi dilakukan penyerahan. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak dikenal lagi bentuk kewenangan pangkal dan kewenangan tambahan.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 kewenangan Daerah sangat luas sehingga cenderung melampaui batas pengertian otonomi. Begitu luasnya kewenangan Daerah yang diberikan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 akibatnya dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, Daerah Otonom cenderung bertindak sebagai suatu negara bagian. Menghubungkan UUD 1945 sebagai suatu UUD yang unitaris dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang cenderung menyelenggarakan pemerintahan yang federal (Pasal 7) maka UU No. 22 Tahun 1999 telah menciptakan pemerintahan yang merupakan quasi unitaris.

Kecenderungan-kecenderungan penyelenggaraan pemerintahan yang itu federal itu disebabkan oleh :

- Konsep desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak mengandung makna penyerahan dan semua wewenang pemerintahan itu pada dasarnya dapat dilaksanakan oleh Daerah.
- Pengaturan pembangian kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana diatur pada Pasal 7, memperlihatkan kedudukan Pusat dan Daerah ditempatkan pada hubungan horisontal.
- Keberadaan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 sebagai pengaturan lebih lanjut UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana yang diamanatkan Pasal 12, tidak berkedudukan sebagai instrumen pelimpahan wewenang dari Pemerintah

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pusat kepada Daerah otonom, tetapi hanya merupakan deskripsi Pasal 7 dan Pasal 9.

Berlakunyan UU No. 22 Tahun 1999 telah menciptakan dualisme pengaturan urusan pemerintahan Daerah Otonom. Sebelum berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 semua urusan pemerintahan telah diatur oleh berbagai jenjang peraturan perundang-undangan, baik peraturan pada pusat maupun peraturan tingkat daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 133 UU No. 22 Tahun 1999 tidak ada peraturan perundang-undangan yang batal demi hukum.

Berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tidak menyebabkan semua urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Daerah berdasarkan Pasal 7, secara langsung beralih dan berada dalam kekuasaan Daerah.

Sebagian besar urusan pemerintahan itu, yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diserahkan kepada suatu badan atau lembaga pemerintahan tertentu. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyerahan tidak menjadi batal setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999. Berlakunya dualisme hukum yang mengatur suatu urusan pemerintahan tertentu berati bahwa Berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 telah menciptakan suatu konflik kewenangan. Di pihak lain UU No. 22 Tahun 1999 tidak mengatur mengenai penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Kabupaten dan Kota atau dari Propinsi kepada Daerah Kabupaten dan Kota. Penyerahan secara aktif diperlukan untuk menentukan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

waktu peralihan tugas dan wewenang dan menentukan peralihan tanggung jawab-dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

UU No. 22 Tahun 1999 tidak dapat dipisahkan dari perubahan Pasal 18 UUD 1945. Hubungan antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan perubahan Pasal 18 terletak dalam dua hal yaitu pertama, salah satu dasar hukum pembentukan UU No. 22 Tahun 1999 adalah Pasal 18 (lama) UUD 1945, kedua, perubahan Pasal 18 memuat persesuaian prinsip pemerintahan daerah dalam Pasal 18 (lama) dengan ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahhun 1999. Perubahan Pasal 18 tidak untuk menyesuaikan kepada Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999, tetapi Pasal 18 (perubahan) menyesuaikan antara pertentanagan prinsip pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999.

4.2 Saran

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah UU tentang Pemerintah Daerah. Sebagai UU Pemerintahan Daerah, seharusnya hanya mengatur mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Disisi lain sebagai UU tentang Pemerintahan Daerah maka UU No. 22 Tahun 1999 harus menjadi *payung* bagi semua peraturan Daerah Otonom.

Di pihak lain terdapat inkonsistensi dalam UU No. 22 Tahun 1999, mengakibatkan timbulnya pertentangan-pertentangan prinsip antara keinginan berotonomi dengan membuat peraturan yang cenderung kepada pemerintahan yang

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

federal. Berhubung dengan terjadinya perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945 yang merupakan salah satu dasar pembentukan UU No. 22 Tahun 1999 maka UU No. 22 Tahun 1999 tersebut seharusnya direvisi untuk menyesuaikan dengan perubahan dimaksud. Untuk tujuan tersebut maka dalam tesis ini diajukan saran sebagai rekomendasi penelitian yaitu:

1. Jika keinginan yang kuat untuk menyelenggarakan pemerintahan yang federal sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 7, maka lebih tepat jika norma hukum Pasal 7 tersebut diatur dalam UUD tidak dalam bentuk UU.
2. Terkait dengan keinginan untuk menyelenggarakan otonomi luas melalui UU No. 22 Tahun 1999, harus disertai usaha-usaha untuk memberikan kedudukan kepada UU No. 22 Tahun 1999 sebagai payung peraturan Daerah Otonom. Oleh karena itu pasal-pasal terkait yang penting untuk dilakukan perubahan adalah :
   1) Pasal 7, Perubahan Pasal 7 dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan prinsip pemerintahan Daerah yang terdapat dalam ketentuan Pasal 18 perubahan {khususnya Pasal 18 ayat (5)}.
   2) Pasal 11 beserta penjelasannya. Perubahan Pasal 11 dan penjelasannya ini disesuaikan dengan perubahan Pasal 7. Dalam arti agar Daerah Otonom dapat melaksanakan wewenangnya, maka UU Pemerintahan Daerah ini harus menentukan mekanisme penyerahan urusan pemerintahan kepada Daerah (Kabupaten dan Kota).
   3) Pasal 133, ketentuan Pasal 133 UU No. 22 Tahun 1999 telah menciptakan dualisme hukum dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Ketentuan

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pasal ini harus menegaskan bahwa, suatu peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan UU ini adalah batal, dan/atau untuk menyesuaikan dengan UU tersebut, harus ditegaskan jangka waktu untuk melakukan penyesuaian. Dengan melakukan perobahan demikian berarti UU No. 22 Tahun 1999 dapat menjadi payung untuk semua peraturan Daerah Otonom.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

DAFTAR PUSTAKA

Anonim, Otonomi atau Federalisme, Penerbit Harian Suara Pembaruan dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.

Bagijo, Himawan Estu, Problematika UU Otonomi Daerah, Maklah disampaikan pada pelatihan Hukum Bisnis dan Otonomi Daerha, kerjasama antara Fakultas Hukum Unair dengan PT. Pelindo III, Pasuruan, 10-15 April 2000.

Budiardjo, Meriam, (Editor) Masalah Kenegaraan, Gramedia Jakarta, 1982.

----------, Dasar-dasar Ilmu politik, Gramedia Jakarta, 1985.

Gafar, Affan, Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaran Pemerintahan di Masa Mendatang, dalam, "WACANA" Jurnal Ilmu Sosial Transformatif Edisi 5. Tahun II, 2000.

Gie, The Liang, Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia, Karya Kencana, Yogyakarta, 1977.

----------, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (Jilid I) Liberty, Yogyakarta, 1993.

Hadjon, Philipus M., et.al., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law), Gadjah Mada University Press, Jogyakarta, 1999.

Hadjon, Philipus M., Analisis Hukum Tata negara atas Beberapa ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, disampaikan pada Seminar Otonomi Daerah, diselenggarakan oleh Partai Amanat Nasional Jawa Timur, Surabaya, tanpa tahun.

----------, Lembaga tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan, Bina Ilmu, Surabaya 1992.

----------, Tentang Wewenang, "YURIDIKA" F.H. UNAIR , No. 5&6 Tahun XII, Sep-Des 1997.

MILIK PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

----------, Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara), "YURIDIKA" F.H. UNAIR, Vol. 14, No. 6, Nopember-Desember 1999.

----------, Sinkronisasi Kebutuhan Perangkat Peraturan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan Visi, Misi dan Strategi Usaha BUMN Kepelabuhan dalam Mengantisipasi dan Menyesuaikan dengan UU Otonomi Daerah 1999 (Analisis Hukum Positif) disampaikan pada Lokakarya sehari Potensi Pelabuhan Laut dan Otonomi Daerah, Kadin Jawa Timur, Surabaya 7 Agustus 2000.

----------, Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah, disampaikan pada Semiloka Rekonstruksi Politik Hukum dan otonomi Daerah yang berbasis pada kemandirian dan demokratisasi di Daerah (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999) Malang, 18-20 Feb. 2001.

Handoyo, B. Hestu Cipto, Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1998.

Harsono, Hukum Tata Negara, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa, Liberty, Yogyakarta, 1992.

Hoessein, Bhenyamin, Pembagian Kewenangan Antara Pusat Dan daerah, Disampaikan Pada Semiloka, "Rekonstruksi politik Hukum otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian Dan Demokratisasi Di Daerah" (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999) Malang, 18-20 Pebruari 2001.

Huda, Ni'matul, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Pilihan atas Federalisme dan Negara kesatuan, "UNISIA" Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial No. 42/XXIII/I/2000.

Isjwara, F., Pengantar Ilmu Politik, Bina Cipta, Jakarta, 1982.

Joeniarto, R., Sejarah Ketetanegaraan Republik Indonesia, Bina Aksara, Jakarta, 1982

----------, Perkembangan Pemerintah Lokal, Melton Putra Jakarta, 1992.

Kaho, Josef Riwu, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih,Ilmu Negara (Edisi Revisi), Gaya Media Pratama, Jakarta,1995.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Kusnardi, Moh. dan Harmaili Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara F.H.Universitas Indonesia, Jakarta, 1983.

Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi), Alumni Bandung 1997.

Manan, Bagir, Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945. Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990.

----------, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya), Unsika Karawang, Jakarta, 1993.

----------, Perubahan UUD 1945, dalam Jurnal MAGISTER HUKUM, vol. 2 No. 1, Februari 2001

----------, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.

Martosoewignjo, Sri Sumantri, Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata negara (Edisi Baru), Rajawali, Jakarta, 1981.

Muchsan, Kajian Yuridis Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, dalam "UNISIA" jurnal Ilmu-Ilmu Sosial No. 42/XXIII/I/2000.

----------, Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999; Perspektif Yuridis, dalam "WACANA" Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II 2000.

Mulyosudarmo, Otonomi Daerah Suatu Kajian Historik, Teoritik dan Yuridik Pelimpahan Kekuasaan Kepada Daerah, dalam "YURIDIKA" Majalah F.H. UNAIR, No. 5 & 6, Tahun V Septembar-Desember 1990.

----------, Suwoto, Beberapa Catatan Tentang Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Disampaikan sebagai pengantar diskusi pada forum seminar tentang "Hukum dan pemerintahan Daerah", diselenggarakan oleh "Enciety" Surabaya, 24 Agustus 2000.

Muslimin, Amrah, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung, 1982.

Nasroen, M., Ilmu Perbandingan Pemerintahan, Aksara baru Jakarta, 1986.

Nasution, Adnan Buyung, Distorsi Persatuan dan Kesatuan Dalam staasidee Integralistik, dalam "GELORA HUKUM" No. 1/1995.

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Nasution, M.Arif dkk, Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Nugraha, Safri, Kerangka Teoritis dan Yuridis Otonomi Daerah, dalam Hukum dan Pembangunan, No. 4 Tahun VI, Agustus 1996.

Pide, Andi Mustari, Otonomi Daerah Dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999.

Prodjodikoro, Wirjono, Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia, Dian Rakyat,, Jakarta, 1970.

Safrudin, Ateng, Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah, Disertasi, Universitas Katolik Parahiyangan, Bandung, 1975.

Soehino, Perkembangan Pemerintahan di Daerah, Liberty, Yogyakarta, 1983.

Soejito, Irawan, Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

Sujamto, Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

Yamin, Muhammad, Proklamasi Dan .Konstitusi Republik Indonesia, Djambatan Jakarta/Amsterdam, 1954.

Surat Kabar

Jawa Post, Harian Pagi Surabaya, Senin 9 April 2000

Kompas, Harian Pagi Jakarta, Kamis 2 Agustus 2000

----------, Selasa 31 Juli 2001

----------, Senin, 11 Juni 2001

----------, Rabu, 23 Mei 2001

Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945 dan Perubahan Kedua Tahun 2000

Tap MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaran Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta

IR- PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Negara Kesaturan Republik Indonesia.

Tap MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

Tap MPR No. III/ MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Tap MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Tap MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

UU No. 1 Tahun 1948 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah tanggal 20 Nopember 1945.

UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah tanggal 10 Juli 1948.

UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah LNRI Tahun 1965 No. 83, TLN No. 2778

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah LNRI Tahun 1974 No. 38 TLN No. 3037.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah LNRI Tahun 1999 No. 60 TLN No. 3839.

PP 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaran Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II LNRI Tahun 1992 No. 77 TLN No. 3487.

PP 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom LNRI Tahun 2000 No. 54 TLN No. 3952.