

**PENYEMPURNAAN UU NO. 22 TAHUN 1999 MENURUT KONSEPSI
OTONOMI DAERAH HASIL AMANDEMEN UUD 1945**

Oleh :

PROF.DR. BHENYAMIN HOESSEIN, S.H.

Makalah Disampaikan Pada :

SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII

TEMA

PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Diselenggarakan Oleh

BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL

DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI

Denpasar, 14 – 18 Juli 2003

**PENYEMPURNAAN UU NO.22 TAHUN 1999
MENURUT KONSEPSI OTONOMI DAERAH
HASIL AMANDEMEN UUD 1945¹**

Bhenyamin Hoessein²

1. Pendahuluan

Banyak faktor yang berpengaruh dan perlu dipertimbangkan secara seksama dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah. Salah satu faktor penting yang menggerakkan dinamika desentralisasi adalah kerangka hukum (*legal framework*) yang tersusun secara hirarkis. Baik dengan kaca mata **Kelsen** (1972) maupun lensa **Bromley** (1989), formulasi konstitusi berperan sekali dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, karena akan dijadikan acuan bagi kerangka hukum yang lebih rendah kedudukannya. **Rondinelli, Nellis**, dan **Cheema** (1983) telah mengingatkan para pembuat kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di negara berkembang untuk memformulasikan kerangka hukum yang jelas guna keberhasilan program desentralisasi.

Beranjak dari uraian di atas, maka dalam makalah ini akan ditelaah formulasi konstitusi yang menjadi kebijakan dasar bagi penyelenggaraan desentralisasi, Namun perlu dipahami bersama, bahwa formulasi konstitusi dalam derajat tertentu sebagai pancaran tingkat pemahaman para perumusny mengenai substansi sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi negara. Oleh karena itu, makalah ini diawali dengan wacana teoritik konsep-konsep dasar tersebut. Bagian lain dari makalah ini merupakan analisis kemungkinan revisi materi UU No.22 Tahun 1999 di masa depan dilihat dari perspektif amandemen pasal 18 UUD 1945.

¹ Makalah yang disajikan dalam "Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII" yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional - Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia pada tanggal 14 -18 Juli 2003 di Denpasar, Bali.

² Dosen Pemerintahan dan Politik Lokal FISIP-UI.

2. Sentralisasi dan Desentralisasi.

Negara merupakan organisasi. Secara teoritik dan empirik setiap organisasi, termasuk negara, selalu menganut asas sentralisasi sejak kelahiran sampai akhir hayatnya. Namun, organisasi yang besar dan sangat rumit tidak mungkin hanya diselenggarakan dengan asas sentralisasi. Sekiranya hanya dianut asas tersebut, niscaya pelaksanaan berbagai fungsi yang dimiliki oleh organisasi tersebut tidak sepenuhnya efektif, Oleh karena itu diperlukan juga asas Desentralisasi.

Kedua asas tersebut tidak dikotomis, tetapi berupa kontinum. Kita tidak dapat memilih salah satu diantara dua alternatif tersebut. Tetapi kita harus memilih alternatif yang ketiga: sentralisasi dan desentralisasi bagi organisasi negara Indonesia, Sentralisasi berperan untuk menciptakan keseragaman dalam penyelenggaraan berbagai fungsi organisasi. Sedangkan desentralisasi berperan untuk menciptakan keberagaman dalam penyelenggaraan berbagai fungsi organisasi sesuai dengan keberagaman kondisi masyarakat. Tidak ada negara yang menganut desentralisasi 100%. Sebaliknya, kecuali bagi negara yang menyerupai negara-kota, hampir tidak ada negara yang menyelenggarakan sentralisasi 100%. Dengan mengikuti pendapat Kelsen (1973), tidak mungkin terdapat *total centralization* atau *total decentralization*. Disamping itu, selalu terdapat suatu urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi, tetapi tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apapun di negara kesatuan yang sepenuhnya diselenggarakan secara desentralisasi.

Penyelenggaraan asas desentralisasi selalu oleh unsur sentralisasi. Dalam tataran organisasi negara dibedakan penyelenggara desentralisasi dalam negara kesatuan dan negara federal. Dalam negara kesatuan desentralisasi diselenggarakan oleh Pemerintah (Pusat), sedangkan dalam negara federal desentralisasi diselenggarakan oleh (Pemerintah) Negara Bagian.

Walaupun istilah desentralisasi berasal dari istilah asing, namun pengertiannya dapat berlainan. Dalam pustaka berbahasa Inggris, konsep *decentralization* mempunyai arti yang bervariasi, mulai dari arti yang sempit sampai ke arti yang luas. Disamping sebagai padanan konsep desentralisasi Indonesia, dalam pustaka Inggris konsep *decentralization* acapkali mencakup sub konsep: *devolution* dan *deconcentration*.

Sedangkan dalam pustaka Amerika Serikat konsep *decentralization* mencakup sub konsep *political decentralization* dan *administrative decentralization*. Sub konsep *political decentralization* sebagai padanan *devolution*, sedangkan sub konsep *administrative decentralization* sebagai padanan *deconcentration*. Luas atau sempitnya arti konsep *decentralisatie* juga dapat dijumpai dalam pustaka Belanda. Dalam arti luas konsep tersebut mencakup *staatkundige decentralisatie* dan *ambtelyke* atau *Administratieve decentralisatie*.

Sejak tahun 80an, konsep *decentralization* mempunyai arti yang lebih luas. Konsep tersebut mencakup sub konsep *devolution*, *deconcentration*, *delegation* dan *privatization* (**Cheema & Rondinelli: 1983; Rondinelli, Nellis & Cheema: 1983 Jha & Mathur: 2000**). Konsep yang luas inilah menghiasi berbagai laporan Bank Dunia dan organisasi internasional. Menurut **Cohen** dan **Peterson** (1999) konsep *privatization* dapat digolongkan ke dalam sub konsep *delegation*. Oleh kedua penulis itu konsep *decentralization* hanya mencakup ketiga sub konsep : *devolution*, *deconcentration* dan *delegation* konsep desentralisasi Indonesia kurang lebih sama dengan *political decentralization* atau *devolution* atau *staatkundige decentralisatie*.

Devolution bertalian erat dengan konsep *local government* dan konsep *local autonomy*. *Devolution* diartikan sebagai pembentukan dan penguatan *local government* yang aktivitasnya secara substansial berada di luar pengendalian langsung oleh Pemerintah (**Jha & Mathur: 1999**). Dilihat dari *context* dan *contentnya*, konsep *local government* dapat mengandung tiga arti.

Pertama, *local government* berarti pemerintah lokal. Dalam arti tersebut, penggunaan istilah *local government* kerap saling dipertukarkan dengan istilah *local authority* (**UN : 1961**). Namun kedua istilah tersebut mengacu pada *council* dan unsur eksekutif yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan.

Kedua, *local government* berarti pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Dengan demikian, arti yang pertama mengacu pada organ, sedangkan arti kedua mengacu pada fungsi. Cara pandang yang sama juga dianut oleh UU No. 22 Tahun 1948 mengenai pengertian pemerintah dan pemerintahan daerah.

Baik dalam arti pertama maupun kedua *local government* berbeda dengan Pemerintah Pusat (*central government*) dan Pemerintah Negara Bagian. Pada kedua

pemerintah dari pemerintahan tersebut meliputi cabang dan fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Menurut **Antoft** dan **Novack** (1998) istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada local government. Istilah yang lazim adalah fungsi pembentukan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan utamanya diemban oleh para pejabat yang didasarkan atas pemilihan seperti *councilor* dan *mayor*, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilaksanakan oleh para pejabat yang didasarkan atas pengangkatan (**Antoft & Novack** : 1998) atau birokrat lokal. Pendapat tersebut sangat signifikan bagi Indonesia. Dalam pasal 1 huruf e desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pemerintah menurut pasal yang sama huruf a adalah Presiden dan para Menteri. Dengan demikian desentralisasi yang dianut di Indonesia tidak meliputi penyerahan wewenang oleh MPR, DPR atau MA.

Ketiga, *local government* berarti daerah otonom. Arti ketiga dapat disimak dari definisi konsep yang diberikan oleh *The United Nations of Public Administration*.

a political subdivision of a nation (or, in a federal system, a State) which is constituted by law and has substantial control of local affairs, including the powers to impose taxes or to extract labour for prescribed purposes. The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected (UN, 1961).

Secara konseptual dan empirik di berbagai negara, kata local dalam kaitannya dengan local government dan local autonomy tidak diartikan sebagai daerah, tetapi merupakan masyarakat setempat. Local Outonomy dimiliki oleh masyarakat setempat. urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian local government dan tercakup dalam local autonomy bersifat locality. Basis politiknya adalah masyarakat setempat dan bukan bangsa.

Page (1991) mengemukakan bahwa :

To be local implies some control over decisions by the community. The principles of representative democracy suggests that this influence is exercised at least in part through democratically elected officials who may be expected to represent local citizens and groups. Local elected representative can also provide the focus for forms of participatory democracy through direct citizen involvement or interest group activity.

Mengingat kondisi masyarakat beraneka ragam, maka local government dan *local autonomy* akan beraneka ragam pula. Dengan demikian, fungsi desentralisasi (*devolusi*) untuk mengakomodasi kemajemukan aspirasi masyarakat. Desentralisasi (*devolusi*) melahirkan political variety dan structural variety untuk menyalurkan local voice dan local choice.

Berbeda dengan desentralisasi (*devolusi*), dekonsentrasi tidak melahirkan local (*self*) government, tetapi menciptakan *Field Administration* (Leemans : 1970). Secara teoritis terdapat dua model dari *Field Administration*: *Fragment Field Administration* dan *Integrated Field Administration* (Leemans : 1970) Model pertama membenarkan batas-batas, wilayah kerja (yurisdiksi) dari perangkat departemen di lapangan (Instansi Vertikal) secara berbeda menurut pertimbangan fungsi dan organisasi departemen induknya. Dalam hal ini tidak terdapat apa yang dalam sistem Indonesia disebut Daerah (Wilayah) Administrasi dengan Wakil Pemerintahnya untuk keperluan koordinasi dan kegiatan pemerintahan umum lainnya. Model kedua mengharuskan terdapatnya keseragaman batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari berbagai instansi vertikal atas dasar Daerah (Wilayah) Administrasi beserta Wakil Pemerintah. Dalam kaitannya dengan desentralisasi, maka model ini mengharuskan pula berhimpitnya daerah otonom dengan Daerah Administrasi dan perangkapan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah. Sistem pemerintahan lokal dengan karakteristik tersebut dikenal dengan sebutan *Integrated Prefectoral System* (Fried: 1963). Konsekuensi sistem tersebut adalah terdapatnya hirarki daerah otonom.

Dengan demikian terdapat pula alternatif dalam dekonsentrasi. Alternatif Pertama hanya terdapat dekonsentrasi dari Menteri kepada instansi vertikalnya. Alternatif Kedua, disamping itu terdapat pula dekonsentrasi dari Pemerintah kepada Wakil Pemerintah untuk mengemban apa yang disebut "*tutelage power*" (Fried: 1963) atau pemerintahan umum. Walaupun hampir tidak pernah diatur dalam konstitusi negara namun alternatif pertama merupakan keniscayaan dalam negara kesatuan ataupun federal. Sebagai warisan Hindia Belanda alternatif kedua disebut dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen dan diaplikasikan dalam berbagai UU Pemerintahan Daerah masa lalu dan secara terbatas dalam Undang-undang, No 22 th 1999 bagi propinsi. Model ini melahirkan apa yang disebut *local state government*.

Sekalipun telah dipraktikkan dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, namun desentralisasi fungsional tidak memperoleh pijakan konstitusional. Sementara itu dalam pustaka di berbagai negara tertentu tugas pembantuan (*medebewind; co administration*) yang memperoleh pijakan di Indonesia pada Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dan pasal 18 (2) UUD 1945.

3. Wacana Rumusan Konstitusi

Baik wacana di kalangan *the founding fathers* sewaktu pembahasan rancangan UUD maupun rumusan yang muncul dalam pasal 18 UUD 1945 mengandung kerancuan pemikiran yang dapat menyesatkan pada tahap penjabarannya dalam Undang-undang pemerintahan daerah. Dalam rancangan UUD terdapat pasal 17 di bawah Bab IV yang berjudul "Tentang Pemerintahan Daerah".

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

Rancangan pasal 17 tersebut, kemudian disempurnakan menjadi pasal 18 di bawah Bab VI yang berjudul Pemerintah Daerah.

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

Kemudian oleh Soepomo pasal 18 UUD 1945 diberi penjelasan.

- I. Oleh karena negara Indonesia itu suatu "*eenheidstaat*" maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*" juga. Daerah di Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan pula dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat autonom (*streek* dan *locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- II. Dalam terroir negara Indonesia terdapat ± 250 "*Zelfbesturende Landschappen*" dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di

Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dsb. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Dilihat dari judul Bab, yaitu Pemerintah Daerah maka pasal 18 mengatur desentralisasi. Pembagian daerah yang dimaksud adalah pembagian wilayah. Sedangkan daerah besar dan daerah kecil adalah daerah otonom dilihat dari perspektif spasial. Kata-kata "dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara" dalam pasal tersebut tidak diragukan lagi mengandung makna demokrasi. Dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan secara jelas bahwa pemerintahan yang bersendi atas dasar permusyawaratan menuntut adanya lembaga perwakilan rakyat. Secara ekplisilt keberadaan lembaga tersebut ditonjolkan dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945. Lembaga perwakilan rakyat daerah hanya relevan dengan desentralisasi dan bukan dekonsentrasi. Baik secara teoritis maupun empiris lembaga ini merupakan salah satu elemen yang esensial dalam pemerintahan demokrasi. Pernyataan dalam penjelasan UUD 1945 "...di dalam lingkungannya yang bersifat "staat", juga dapat ditafsirkan dialamatkan kepada daerah otonom (*desentralisasi*) dan bukan kepada daerah administrasi (*dekonsentrasi*) dalam konteks *local state government* atau *fragmented field administration*.

Namun, dengan munculnya kata-kata "Di daerah-daerah yang bersifat autonom (streek dan locale rechtgemeenschappen) atau bersifat administrasi belaka" pada kalimat ketiga penjelasan, maka pasal 18 dicerna oleh UU No.5 tahun 1974 mengatur pula penyelenggaraan dekonsentrasi. Penjelasan tersebut mempunyai makna bahwa di Indonesia akan terdapat daerah otonom yang secara serta merta sebagai daerah administrasi dan akar, terdapat pula daerah administrasi belaka tanpa disertai daerah otonom. Oleh karena itu, dalam UU No. 5 Tahun 1974 dimungkinkan pembentukan Wilayah (Daerah) Administrasi tanpa disertai Daerah Otonom, tetapi sebaiknya setiap pembentukan Daerah Otonom diharuskan berhimpit dengan Daerah (Wilayah) Administrasi yang setara. Atas dasar penafsiran tersebut UU No. 5 Tahun 1974 diberi judul Pemerintahan di Daerah yang mengatur baik *local government* maupun *local state government*.

Dalam memberikan penjelasan pasal 18 UUD 1945 ternyata Soepomo sangat dipengaruhi oleh pengalaman empirik penyelenggaraan pemerintahan daerah semasa Hindia Belanda yang dirintis oleh RR. 1854 melalui pasal 68a, 68b dan 68c yang dikenal dengan *Wethoudende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch-Indie* (S 1903/329) yang kemudian direformasi dengan *Wet op de Bestuurshervorming* 1922, Berdasarkan undang-undang desentralisasi tersebut maka dibentuk *gewestelijke ressort* dengan *gewestelijke raad*-nya di *gewest* yang sudah terbentuk di pulau Jawa, *gemeentelijke ressort* dengan *gemeenteraad*nya (sebagai bagian dari *gewest* yang bersifat perkotaan) di Jawa dan luar Jawa dan *plaatselijke ressort* dengan *plaatselijkeraad*nya (sebagai bagian dari *gewest* yang bersifat perdesaan) di luar Jawa. Kepala dari ketiga bentuk daerah otonom tersebut berperan sebagai kepala Wilayah (Wakil Pemerintah), dan bahkan, juga sebagai Ketua raad. Pemerintah India Belanda tidak pernah membentuk *gewestelijke ressort*, berikut: *gewestelijke raad* di *gewest* yang telah terbentuk (dalam rangka dekonsentrasi) di luar Jawa. Dengan demikian, *gewest* di luar Jawa merupakan Daerah Administrasi belaka. Sebaliknya daerah otonom yang terbentuk selalu berhimpit dengan daerah administrasi. Di bawah daerah otonom masih terdapat daerah-daerah administrasi belaka yang sangat hierarkis seperti *afdeling*, *district* (kawedanan) dengan *onderdistrict* (kecamatan).

Pertumbuhan nasionalisme setelah tahun 1906 membawa perubahan iklim pemikiran. Sejak tahun 1915 isu mengenai otonomi semakin berkumandang Dalam atmosfir baru kecaman terhadap perwakilan lokal menjadi lebih terdengar. UU desentralisasi 1903 kemudian diperbaharui dengan *Wet op de Bestuurhervorming* 1922.

Di bawah UU baru di pulau Jawa dibentuk province (propinsi), dan *regentschap* (kabupaten) berikut dewannya. Sebaliknya dewan-dewan yang telah terbentuk di *gewest* (*residentie*) dilikuidasi. Kedudukan *gemeente* dipertahankan dengan perubahan sebutan menjadi *stadsgemeente*. Selanjutnya di luar Jawa dibentuk sejumlah *groepsgemeenschap* dengan tetap mempertahankan *gemeente* yang secara bertahap dikonversi menjadi *staadsgemeente*.

Provincie, *regentschap*, *stadsgemeente* dan *groepsgemeenschap* masing-masing dipimpin oleh *gouverneur*, *regent*, *burgermeester* dan *voorzitter*. Disamping sebagai organ otonom, pejabat itu juga sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Para pejabat tersebut juga

berperan sebagai ketua *raad* (dewan). *Staadsgemeente* merupakan daerah otonom yang bercorak perkotaan, sedangkan *Regentschap* dan *groepsgemeenschap* merupakan daerah yang bercorak perdesaan. Kedudukan *Gewest (residentie)*, *district* dan *onderdistrict* sebagai daerah administrasi belaka dipertahankan.

Dalam hal ini perlu dipahami bahwa penyebutan propinsi sebagai daerah besar oleh Soepomo dalam penjelasan pasal 18 UUD 45 memperkuat kesimpulan adanya referensi Soepomo kepada sistem pemerintahan daerah dalam jaman Hindia Belanda dan bukan pada sistem pemerintahan daerah jaman Pendudukan Jepang. Daerah kecil tidak disebut namanya oleh Soepomo, karena dalam Jaman Hindia Belanda dikenal dua pola daerah otonom kecil yaitu *regentschap* yang hanya dikenal di pulau Jawa dan *groepsgeemeenschap* di luar Jawa serta *stadsgemeente (gemeente)* sebagai daerah otonom yang bercorak Eropa. *Regentschap* sebagai terjemahan dari Kabupaten merupakan indigenous political institution yang hanya dianut di Jawa. Sementara *staadsgeemeente (gemeente)* yang tersebar di berbagai pulau belum memperoleh terjemahan Indonesia yang mantap. Melalui keputusannya pada tanggal 19 Agustus 1945 PPKI menterjemahkannya sebagai kota. Sementara dalam keputusan PPKI tersebut kabupaten tetap tidak disebutkan. Dengan hati-hati kedua pola tersebut sengaja tidak disebut dalam penjelasan pasal 18 untuk dapat diterima secara nasional. Istilah kota yang muncul dalam UU No. 22 Tahun 1999 berasal dari istilah yang dipakai oleh keputusan PPKI tanggal 19 Agustus 1945.

Penafsiran secara lebih luas daripada isi pasal yang sebenarnya juga dilakukan oleh Soepomo terhadap pasal 131 UUDS 1950 yang terletak pada Bab IV dengan berjudul "Pemerintahan Daerah dan Daerah-daerah Swapraja".

1. Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom) dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
2. Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
3. Dengan Undang-Undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Disamping pasal 131 dibawah Bab IV terdapat dua pasal lain yang mengatur swapraja.

Selagi masih berupa rancangan UUDS 1950 hasil panitia bersama RIS-RI yang diketuai oleh Soepomo (RIS) dan Abdoel Hakim (RI), pasal 131 semula merupakan pasal 132 yang terletak pada Bab IV dengan judul Pemerintah Daerah dan Daerah-daerah Swapraja. Baik jumlah ayat maupun isi dan redaksinya adalah sama. Perbedaannya terletak pada judul bab. Semula dalam rancangan UUDS, judul bab IV adalah Pemerintah Daerah dan Daerah-daerah Swapraja menjadi Pemerintahan Daerah dan Daerah-daerah swapraja dalam UUDS 1950.

Menurut Soepomo dalam artikelnya di *Mimbar Irdonesia* (1950), ayat 1 merupakan perbaikan dari pasal 18 UUD 45. Namun **Soepomo** tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai perbaikan yang dimaksud. Maryanov (1958) mencoba menjelaskannya dengan menyatakan bahwa ayat tersebut secara eksplisit menyebut otonomi.

Di dalam bukunya (1954), kemudian Soepomo memberi penjelasan pasal 131.

Negara kesatuan tidak akan bersifat sentralistis, bahkan daerah Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan kecil yang autonom (pasal 131 ayat 1). Autonomi daerah akan diberikan seluas-luasnya (pasal 131 ayat 2) bahkan "*medebewind*" akan diberikan juga kepada daerah-daerah (pasal 131 ayat 3).

Dasar demokrasi dalam pemerintahan daerah adalah dijamin oleh pasal 131 ayat 1, yang menentukan bahwa undang-undang yang mengatur bentuk susunan pemerintahan daerah harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Ketentuan ini adalah sesuai dengan pasal 18 UUD Republik Indonesia.

Selanjutnya **Soepomo** mengemukakan bahwa pasal 131 ayat 1 "memuat dekonsentrasi dan dasar desentralisasi dalam urusan negara".

Seperti pasal 18 UUD 1945, pasal 131 UUDS 1950 lebih menekankan pada pembagian daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil. Bagaimanapun kedua pasal tersebut mendapat pengaruh pasal 119. *Indische Staatsregeling Wet op de Staatsinrichting Van Nederlands Indie*. Dalam kedua ayat pertama pasal tersebut terlihat jelas persamaannya dengan pasal dari kedua UUD tersebut.

- (1) Pembagian daerah Hindia Belanda dalam Propinsi dan daerah lainnya dilakukan dengan ordonansi
- (2) Di dalam Propinsi dibentuk Dewan Propinsi dengan ordonansi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

Berbeda dengan pasal-pasal dalam UUD tersebut pasal IS ini menekankan pada pembentukan daerah otonom. Disamping itu, konsep otonomi daerah menurut ayat (2) pasal 119 IS mencakup mengatur (regelend) dan mengurus (bestuur), sedangkan menurut pasal 131 UUDS 1950 hanya mencakup mengurus rumah tangga. Menurut Logemann (1954) kata otonomi dalam ayat (2) berarti zelfstandigheid dan mestinya digunakan istilah tersebut.

Tanpa sikap yang jelas terhadap judul Bab VI, MPR RI telah mengamandemen pasal 18 UUD 1945. Dalam amandemen pasal 18 dirinci menjadi pasal 18, 18 A dan 18B. Isi pasal 18 dan 18 A jelas sangat dipengaruhi oleh UU No. 22 Tahun 1999 dan dilatarbelakangi oleh penjelasan pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) serta TAP MPR No. IV/MPR/2000, yang menghendaki otonomi daerah yang bertingkat dari provinsi sampai ke desa.

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotannya dipilih melalui pemilihan umum.*
- (4) Gubernur Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.*
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.*

Pasal 18 A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi 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 pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.*

Pasal 18 B

- (1) Negara mengakui dan menghormati 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.*

Berbeda dengan pasal 18 UUD 1945 yang diamandemen dan pasal 131 ayat (1) UUDS 1950 yang lebih menekankan pada pembagian daerah, maka ayat (1) pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen lebih menekankan pada pembagian Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusan ayat (1) tersebut secara konseptual sangat keliru dan dikhawatirkan dicerna secara sesat. Pembagian NKRI dapat ditafsirkan melahirkan negara majemuk seperti dalam negara federal. Perumusan apapun akan membawa konsekuensi dalam pengaturan lebih lanjut. Sebagai contoh, dalam UU No.22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa "Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom". Hal itu membawa konsekuensi pada pembagian laut, karena laut merupakan bagian dari wilayah negara.

Penyebutan provinsi, kabupaten dan kota secara definitif jauh lebih baik daripada daerah besar dan daerah kecil. Sebutan daerah selama ini ditafsirkan bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai wewenang otonomi. Namun akan lebih baik lagi apabila dibelakang kata provinsi, kabupaten dan kota juga ditambah dengan kata-kata "sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki otonomi."

Pembagian provinsi ke dalam kabupaten dan kota menurut pasal 18 di atas bersifat imperatif. Oleh karena itu di wilayah DKI Jakarta kelak juga harus di bangun kabupaten dan kota otonom. Dengan demikian dianutnya otonomi tunggal di wilayah DKI Jakarta harus ditanggalkan. Pemakaian konsep, Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah terlihat tidak pada *context* yang tepat. Sekalipun kedua konsep tersebut berasal dari konsep *local government*, namun sebagaimana telah diutarakan konsep *local government* yang mengacu pada organ lebih tepat diterjemahkan menjadi Pemerintah Daerah, sedangkan konsep *local government* yang mengacu pada fungsi (aktifitas; kegiatan) lebih tepat diterjemahkan menjadi Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, pemakaian konsep

Pemerintahan Daerah pada ayat (1), (2), (3), (6) pasal 18 dan ayat (1) tidak tepat. Pada beberapa ayat tersebut berarti fungsi melakukan fungsi dan bukan organ melakukan fungsi. Ayat (2) pasal 18 A juga seyogyanya memakai istilah Pemerintah Daerah untuk disinkronkan dengan Pemerintah Pusat di depannya.

Walaupun demikian, konsep pemerintah(an) daerah yang dianut oleh hasil amandemen pasal 18 UUD 1945 dilihat dari content sesuai dengan konsep local government dan konsep yang pernah dianut dalam UU No. 22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, UU No.18 Tahun 1965 dan UU No.5 Tahun 1974. Tetapi diantara keempat UU tersebut terdapat perbedaan pada penonjolan kelembagaan. Baik dalam UU No. 22 Tahun 1948 maupun UU No. 1 Tahun 1957 konsep pemerintah daerah mencakup DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Anggota-anggota DPD dipilih dari anggota-anggota DPRD atas dasar perwakilan berimbang. KDH karena jabatannya menjadi anggota merangkap ketua DPD. Sedangkan dalam UU No.18 Tahun 1965 dan UU No.5 Tahun 1974 konsep pemerintah daerah mencakup Kepala Daerah dan DPRD.

Label "seluas-luasnya" di belakang kata otonomi pada ayat (5) pasal 18 menambah kemajemukan jargon yang sudah ada. Dalam ayat (1) pasal 131 UUDS 1950 muncul "otonomi seluas-luasnya". "Otonomi yang riil" muncul dalam UU No: 18 Tahun 1965, "Otonomi yang seluas-luasnya" muncul kembali dalam TAP MPRS No: XXI/MPRS/1966 yang kemudian diganti dengan "Otonomi yang nyata dan bertanggungjawab" dalam TAP MPR No: IV/MPR/1973 dan UU No: 5 Tahun 1974. Label otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggungjawab muncul dalam TAP MPR No: IV/MPR/1978. UU No.22 Tahun 1999 menyebut otonomi yang luas. Seribu jargon mungkin akan bermunculan. Namun secara konseptual, otonomi daerah merupakan pengejawantahan dari desentralisasi dan desentralisasi tidak melahirkan otonomi daerah dengan label tertentu.

Ayat (2) Pasal 18 mengisyaratkan hanya dianutnya desentralisasi (otonomi) dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi tidak disebut ataupun diatur dalam UUD 1945. Sikap demikian sangat bijaksana, karena dekonsentrasi sebagai penghalusan dari sentralisasi. Asas sentralisasi mutlak dianut dalam organisasi negara. Disamping itu, asas dekonsentrasi memang hampir tidak pernah diatur dalam konstitusi khususnya *Fragmended Field Administration System*.

Berbeda dengan UU No.22 Tahun 1999 yang menganut pemakaian istilah wewenang pemerintahan, dalam amandemen digunakan istilah urusan pemerintahan. Namun pengaturan materi pasal 18 ayat (5) hampir dapat dikatakan tergolong langka dalam konstruksi negara kesatuan.

Hal lain yang sangat positif dari amandemen tersebut adalah pengaturan mengenai sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Amandemen telah berpegang teguh pada pasal 33, sehingga yang perlu pengaturan hanya pemanfaatannya agar secara adil dan bukan kewenangan dan pengelolaannya. Prinsip ini juga ditekankan dalam TAP MPR No. XV/MPR/1998.

4. Materi Revisi UU No. 22 Tahun 1999

Beranjak dari formulasi konstitusi hasil amandemen, maka beberapa materi dari UU No. 22 Tahun 1999 perlu direvisi di masa yang akan datang.

Pertama, pada hakekatnya desentralisasi adalah mengotonomikan suatu masyarakat yang berada dalam teritorial tertentu. Sesuai dengan arahan konstitusi, pengotonomian tersebut dilakukan dengan menjadikan masyarakat tersebut sebagai provinsi, kabupaten dan kota, Disamping itu desentralisasi juga merupakan penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan bagi provinsi, kabupaten dan kota. Dalam kerangka hukum selama ini pengertian desentralisasi hanya menonjolkan aspek pemerintahan saja. Oleh karena itu, pasal yang mengatur syarat syarat pembentukan daerah otonom dalam UU Pemerintahan Daerah terasa ganjil, tidak berpijak pada pemikiran yang secara konseptual utuh .

Kedua, dalam UU pemerintahan daerah perlu didefinisikan istilah provinsi, kabupaten dan kota secara jelas sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu dan memiliki otonomi.

Ketiga, otonomi provinsi, kabupaten dan kota tersusun secara hirarkis. Agar tercipta kondisi hirarkis tersebut perlu pengaturan hubungan antara perda provinsi dan perda kabupaten/kota bersifat hirarkis. Disamping itu, sistem pengawasan oleh pemerintah kepada provinsi dan kabupaten/kota bersifat hirarkis pula.

Keempat, selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusnya dekonsentrasi. Tetapi tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apapun yang diselenggarakan sepenuhnya secara desentralisasi. Urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan dekonsentrasi. Urusan pemerintahan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) diselenggarakan secara desentralisasi.

Kelima, penyelenggaraan Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah otonom dalam rangka otonomi daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang terdiri atas DPRD dan Gubernur atau Bupati atau walikota. Dalam hal ini wewenang pengaturannya melibat kedua lembaga tersebut, sedangkan wewenang pengurusannya dilakukan oleh Gubernur atau Bupati atau Walikota dengan instrumennya birokrasi setempat yang disebut perangkat daerah.

Keenam, penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Daerah untuk kesejahteraan masyarakat setempat melalui pemberian layanan. Dalam rangka *good governance*, pemberian layanan tersebut melibatkan sektor swasta dan masyarakat madani dengan tetap menjunjung tinggi berbagai prinsip: transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan lain-lain.

Ketujuh, dekonsentrasi dari Menteri kepada perangkatnya di lapangan tidak dapat dielakkan. Dalam hal ini sebaiknya dengan *Fragmented Field Administration System*. Sekiranya dipertahankan dianutnya *Integrated Perfectoral System* pada Propinsi, maka perlu dipahami bahwa sebagai Wakil Pemerintah Gubernur bukan saja membawahi Kabupaten dan Kota tetapi juga Propinsi. Secara konsepsional ini didasarkan pada pemahaman kenyataan bahwa hubungan antara daerah otonom dan Pemerintah adalah *dependent* dan *subordinate*. Tetapi hubungan antar daerah otonom adalah *independent* dan *coordinate*.

DAFTAR PUSTAKA

- Antoft, Kell & Jack novack, *Grassroots Democracy*; Halifax, Nova Scotia: Dalhousie University, 1998.
- Bromley, Daneil W. *Economic Interest and Insitutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*. New York: Bazil Blackwell, 1989.
- Cheema, G. Shabbir & Dennis A. Rondinelli, *Decentralizartion and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publication, 1983.
- Cohen. John M & Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, Connecticut: Kumarian Press, 1999.
- Fried, Robert C, *The Italian Prefect: An Administration political Analysis*. Yale University Press, 1963.
- Goldsmith, Michael, *Politics, Planning & City*. London: Hutchinson & Co. Publisher, 1980.
- Jha, S. N & P.C. Mathur, *Decentralization and Local Politics*, New Delhi: Sage Publication, 1999.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg; copyright renewed, New York: Russell and Russell, 1973.
- Leemans, A. F, *Changing Pattern of Local Government*, The Hague: IULA, 1970.
- Logemann, J. H. A. *Het Staatsrecht Van Indonesie: Het Formele Systeem*. Gravenhage-Bandung: Van Hoeve, 1964.
- Maryanov, Gerald S, *Decentralization in Indonesian: As Political Problem*. Ithaca: New York: Cornell University Press, 1958.
- Page, Edward C, *Localism and Centralism in Europe*. Oxford University Press, 1991.
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis & G. Shabbir Cheema, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington, D.C: The World Bank, 1983.
- Soepomo, R. "Soal Pemerintahan Daerah di dalam UUD Sementara", *Mimbar Indonesia* IV/43, 1950.
- Soepomo, R. *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1954.
- U.N. *Decentralization for National and Local Development*. New York: 1962.