

Perkembangan Pengaturan Otonomi Daerah di Indonesia

Diky Pranata Kusuma¹, Faisal Ahmadi², Muhammad Randhy Martadinata³
diky_pk@staimaarifjambi.ac.id, faisal_ahmadi@staimaarifjambi.ac.id,
randhy_md@staimaarifjambi.ac.id

Abstrak

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik konsekuensi dari negara kesatuan ini adalah penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara terpusat oleh pemerintah pusat. Karena wilayah Indonesia sangat luas sudah dipastikan tidak mungkin segala sesuatu diatur oleh pemerintah pusat, maka disepakatilah oleh bapak pendiri bangsa menetapkan bentuk Negara Kesatuan dengan dengan sistem otonomi daerah.

Kata kunci: Perkembangan Pengaturan, Otonomi Daerah.

PENDAHULUAN

Menurut Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 (sebelum amandemen) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Pasal ini menunjukkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia adalah bersusun tunggal. Dengan kata lain tidak ada Negara dalam Negara, seperti halnya yang terdapat pada Negara federal atau Negara serikat.

Berdasarkan konsekuensi dari pilihan bentuk Negara Kesatuan maka penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah pusat. Mengingat Negara Republik Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas dengan beribu-ribu pulau baik pulau kecil maupun besar, aneka ragam budaya, bahasa, dan suku bangsa. Sudah dapat dipastikan tidak mungkin segala sesuatunya diatur dalam Pemerintah Pusat.

Oleh karena itu, para para pendiri Negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia bersepakat menetapkan bentuk Negara Kesatuan dengan dengan sistem otonomi daerah. Sebagaimana telah dituangkan Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Sehubungan dengan isi Pasal 18 UUD 1945 Dasril Radjab berpendapat bahwa:

Daerah Indonesia akan dibagi dalam beberapa daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah-daerah kecil. Daerah itu bersifat otonom (*streek and locale rechtsgemeenshappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan

¹Dosen Tetap Prodi Hukum Keluarga Islam Sekolah Tinggi Agama Islam Ma'arif Jambi

²Dosen Tetap Prodi Hukum Keluarga Islam Sekolah Tinggi Agama Islam Ma'arif Jambi

³Dosen Tetap Prodi Hukum Keluarga Islam Sekolah Tinggi Agama Islam Ma'arif Jambi

undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.⁴

Negara Indonesia sebelum UUD 1945 diamanatkan terlihat telah terjadi pembagian-pembagian daerah provinsi dan daerah provinsi ini akan dibagi pula menjadi daerah-daerah kecil yang bersifat otonom, dengan kata lain Negara Republik Indonesia menganut sistem desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan suatu daerah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Pemerintahan daerah yang dianut oleh Negara Republik Indonesia tidak hanya termaktub dalam bab tersendiri UUD 1945, dalam Bab IV dengan judul Pemerintahan Daerah. Dalam UUD RIS 1945 ketentuan mengenai otonomi daerah termuat dalam Pasal 42-67 dan dalam UUDS 1950 pada Pasal 131 dan 132. C.S.T. Kansil dalam Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa: “Bahkan sejak sebelum kemerdekaan, sudah banyak pula peraturan yang dibuat untuk mengatur mengenai persoalan pemerintahan daerah dan persoalan yang berkaitan dengan soal desentralisasi, sejak tahun 1903”⁵ sampai dengan sekarang.

Peraturan-peraturan mengenai pemerintahan daerah yang lahir sebelum kemerdekaan sampai sekarang penulis urutkan sebagai berikut:

- a. *Decentralisatie Wet* Tahun 1903
- b. *BestuurS.H.ervorming* Tahun 1922
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945
- d. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah
- e. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-Daerah Indonesia Timur
- f. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- g. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah
- h. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960
- i. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
- j. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
- k. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
- l. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah beserta berbagai peraturan pelaksanaannya yang ditetapkan pada tahun 1999 dan 2000
- m. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya
- n. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya
- o. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁴ Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Ke-2, Jakarta: Rineka Cipta, 2005, hal. 120.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007, hal. 395.

Dapat dilihat dari tata urutan sejarah peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sebelum Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, telah ada aturan hukum yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Oleh karena itu penulis menyimpulkan betapa pentingnya aturan hukum mengenai pemerintahan daerah, sehingga memiliki dinamika perubahan yang sangat cepat, diiringi dengan pertumbuhan masyarakat dalam hal ini daerah, baik dimasa lampau maupun saat ini.

Melihat dinamika pergantian perubahan aturan hukum mengenai pemerintahan daerah, baik dimasa lampau dalam hal ini sejarah hukum (*ius history*), maupun hukum dimasa saat sekarang (*ius constitutum*), dan untuk menciptakan suatu hukum yang ideal dimasa mendatang (*ius constituendum*) mengenai pemerintahan daerah.

PEMBAHASAN

1. Sejarah Pembentukan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dilihat dari Sejarah Hukumnya (*Ius History*)

Sejarah merupakan suatu kejadian atau peristiwa yang terjadi dimasa lampau sebagai salah satu bentuk perjalanan waktu, yang menjadi sebuah landasan untuk menentukan suatu perbuatan dimasa mendatang. Sehubungan dengan sejarah ini Van den Brink, H. dalam Emeritus John Gilissen dan Emeritus Frist Gorle mengatakan bahwa:

Sejarah mempelajari perjalanan waktu masyarakat di dalam totalitasnya, sedangkan sejarah hukum satu aspek tertentu dari hal itu, yakni hukum. Apa yang berlaku untuk seluruh, betapa pun juga berlaku pula untuk bagian, serta maksud dan tujuan sejarah hukum mau tidak mau akhirnya adalah menentukan juga “dalil-dalil atau hukum-hukum perkembangan kemasyarakatan”. Jadi, dengan demikian permasalahan yang dihadapi sejarawan hukum tidak kurang “*impossible*” dari pada setiap penyelidikan apa pun.⁶

Bellefroid, JHP dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali juga menambahkan pengertian dari sejarah hukum ini:

Sejarah hukum, dalam pandangan keilmuan, mempelajari selsel-stelsel hukum masa lalu, yang membantu terbentuknya hukum yang ada. Sejarah hukum ini sangat diperlukan untuk dapat mengartikan dengan baik hukum yang berlaku sekarang. Karena dalam sejarah hukum kita mengikuti jalan perkembangan dari lembaga-lembaga hukum yang diambil oleh hukum yang ada sekarang ini dari stelsel-stelsel hukum masa lalu.⁷

Sejarah adalah perjalanan waktu masyarakat sedangkan sejarah hukum adalah stelsel-stelsel hukum masa lalu yang nantinya dapat membantu pembentukan hokum yang ada. Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 terbentuk karena terjadinya revisi pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tetapi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ini tetap berlaku. Dalam hal ini penulis membahas sejarah Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 dimulai dari sebelum Indonesia merdeka sampai saat sekarang.

⁶Emeritus John Gilissen dan Emeritus Frist Gorle, *Sejarah Hukum*, Cet-4, Bandung: Refika Aditama, 2009, hal. 11.

⁷ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Cet. Ke-2, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal. 5.

Sebelum Indonesia Merdeka

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelum Indonesia merdeka, desentralisasi itu sendiri dalam sejarah Indonesia bahkan telah berlangsung jauh sebelum *Decentralisatie Wet* ini ditetapkan pada tanggal 23 Juli 1903. *Decentralisatie Wet* ini diundangkan dalam *Staatsblad* Tahun 1903 No. 329 dan memuat ketentuan berasal dari *Regering Reglement* Tahun 1854 ditambah tiga pasal baru yaitu Pasal 68a, 68b, dan 68c RR atau Pasal 123, 124 dan 125 IS (*Indische Staatsregeling*).

Awalnya, desentralisasi diatur dalam *Regering Reglement* yang disingkat RR yang ditetapkan pada tahun 1854. RR ini kemudian diganti dengan *Wet op de Staatsinrichting van Nederlands-Indie* yang biasa disebut *Indische Staatsregeling* (IS) Tahun 1925. Sehubungan dengan hal ini Soetandyo Wigjojosebroto mengatakan bahwa:

Regeringsreglement 1854 (RR 1854), merupakan konstitusi Hindia Belanda yang dalam sekian banyak pasalnya (khususnya yang termuat di Bab V) mengisyaratkan dengan jelas untuk mewujudkan Hindia Belanda sebagai suatu rechtsstaat. Namun, tidaklah berarti bahwa Pemerintahan di negeri koloni ini akan bisa melaksanakan secara demokratis dengan mengikutsertakan rakyat setempat yang dinamakan rakyat disini, pada masa itu, tidak lebih dari *De Nederlandsche Gurchers* ke dalam setiap proses penentuan kebijakan pemerintahan.⁸

Pelaksanaan pemerintahan umum di negeri ini berdasarkan pasal 1 RR 1854 dilakukan oleh gubernur jendral atas nama raja dan semua yang berada di Hindia Belanda wajib mengakui gubernur jendral sebagai wakil raja. Oleh karena itu, wajib semua yang berada di Hindia Belanda menghormatinya dan menaatinya. Dapat diambil kesimpulan bahwa pembentukan aturan mengenai pemerintahan daerah merupakan produk pemerintahan kolonial Belanda.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Setelah kemerdekaan, kebijakan desentralisasi pemerintahan daerah pertama kali diatur dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Dengan kata lain, undang-undang pertama yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia merdeka adalah mengenai kebijakan desentralisasi pemerintahan daerah. Menurut Dasril Radjab:

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 merupakan undang-undang pertama dengan nama pemerintahan daerah, meskipun ada orang menyatakan UU No. 1 Tahun 1945 sebagai awal peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah.⁹

Akan tetapi, didalam UU No. 1 Tahun 1945 materi yang diatur sangat sederhana, sehingga dalam pelaksanaannya timbul banyak kesulitan. Berdasarkan kelemahan UU No. 1 Tahun 1945, maka diterbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Sehubungan dengan ini menurut Amrah Muslim, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 mengandung prinsip:

1. Penghapusan perbedaan cara pemerintahan di Jawa dan Madura dengan daerah luar bisa disatukan, atau uniformitas pemerintahan daerah diseluruh Indonesia.

⁸ Soetandyo Wigjojosebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda*, Cet. Ke-2, Surabaya: Bayumedia, 2008, hal 1.

⁹ Dasril Radjab, *Op.Cit*, hal. 121.

2. Membatasi tingkatan badan-badan pemerintahan daerah sedikit mungkin, yakni provinsi, kabupaten atau kota besar, dan tingkat terendah yang belum ditentukan namanya karena namanya berbeda-beda bagi daerah-daerah.
3. Penghapusan dualism pemerintahan daerah, dan
4. Pemberian hak otonomi dan *medebewind* seluas-luasnya kepada badan-badan pemerintahan daerah yang tersusun secara demokratis (*collegial bestuur*) atas dasar permusyawaratan.¹⁰

Pasal 1 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1948 tersebut menegaskan bahwa daerah Negara Republik Indonesia dalam tiga tingkatan, yaitu: provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri, marga, dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Desentralisasi pada undang-undang ini tidak hanya diberikan kepada provinsi untuk mengatur rumah tangganya sendiri, tetapi juga diberikan kepada kabupaten dan unit terkecil dari kabupaten yaitu desa. Secara yuridis-fungsional pemerintahan atau wilayah nasional RI dibagi secara hierarkis dan horizontal sebagai wilayah hukum pemerintah pusat, wilayah-wilayah hukum provinsi sebagai wilayah hukum pemerintah provinsi.

Undang-undang nomor 22 Tahun 1948 juga pada tingkat Pemerintah Daerah bermaksud memperbaiki pemerintahan daerah agar dapat memenuhi harapan rakyat, yaitu pemerintahan daerah yang *collegial* berdasarkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dengan batas-batas kekuasaan. Namun jika dicermati Pasal 1 selain menciptakan tiga tingkatan daerah otonom, undang-undang ini juga mengubah atau memperbaharui struktur tingkatan daerah otonom sebelumnya.

Undang-undang ini tidak dapat terlaksana sebagaimana mestinya, akibat terjadinya perubahan ketatanegaraan Republik Indonesia dari bentuk Negara kesatuan berubah menjadi Negara federal (serikat) dengan hokum dasar KRIS 1949. Konstitusi ini tidak mengatur tentang pemerintahan daerah karena masalah pemerintahan daerah bukan urusan Negara serikat, tetapi urusan dari Negara-negara bagian masing-masing.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Bentuk Negara federal pada masa Konstitusi RIS tidak bertahan lama karena terjadi lagi perubahan ketatanegaraan dari Negara federal (serikat) menjadi Negara kesatuan kembali dengan hukum dasarnya UUDS 1950. Pada masa berlakunya UUDS 1950, dibentuklah Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan UU No. 1 Tahun 1957.

Undang-undang ini memuat antara lain:

1. Wilayah Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangga sendiri dalam tiga tingkat, yaitu:
 - a. Daerah swatantra tingkat I termasuk Kota Raya Jakarta.
 - b. Daerah swatantra tingkat II termasuk kota Praja.
 - c. Daerah swatantra tingkat III.
2. Susunan pemerintahan daerah terdiri dari DPRD dan DPD. Anggota DPD dipilih oleh dan dari anggota DPRD. Ketua dan wakil ketua DPRD tidak dapat menjadi anggota DPD dan kepala daerah karena jabatannya sebagai ketua sekaligus anggota DPD. Selanjutnya ditentukan pula bahwa DPRD dan DPD

¹⁰Amrah Muslim, *Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*. Jakarta: Jembatan, 1960, hal. 50.

merupakan alat pelengkap daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

3. DPRD merupakan badan legislatif, dalam melaksanakan fungsinya mengatur dan mengurus rumah tangga daerah DPRD dapat membentuk peraturan daerah. Peraturan daerah ditandatangani oleh ketua DPRD dan di undang dalam lembaran daerah oleh kepala daerah.

Berlakunya UU No. 1 Tahun 1957 menimbulkan ketidakpuasan dari berbagai kalangan salah satu kesalahan prinsip undang-undang ini, menurut Soetardjo dalam Jimly Asshiddiqie berkata:

Bentuk pemerintahan Dati II, disamaratakan dengan daerah otonom lainnya yaitu Dati I, Dati II dan Dati III. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dengan tegas mencabut UU No. 22 Tahun 1948 dan UU Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950, tetapi tidak mencabut IGO dan IGOB. Hal ini sejalan dengan rencana pembentukan Dati III secara hati-hati, sehingga sementara Dati III belum terbentuk, penyelenggaraan pemerintahan desa tetap berlangsung seperti sebelumnya menurut ketentuan IGO dan IGOB.¹¹

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 adalah hasil kerja DPR hasil pemilu 1955 dan diharapkan dapat menanggulangi kemelut politik yang bermuara pada tuntutan pendemokrasian pemerintahan sejak awal 1950-an. Karena itu undang-undang ini menjanjikan demokratisasi pemerintahan daerah dengan otonomi seluas-luasnya.

Setelah berlakunya kembali UUD 1945 dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sistem demokrasi berubah menjadi demokrasi terpimpin. Dampak langsungnya terhadap otonomi daerah adalah diberlakukannya Penpres (Penetapan Presiden) Nomor 6 tahun 1959 dan Penpres (Penetapan Presiden) Nomor 5 tahun 1960. Pemberlakuan kedua Penpres ini, sebenarnya dimaksud untuk memulihkan dan bahkan memperkokoh kewibawaan Kepala Daerah (KDH) sebagai alat pemerintah pusat dengan diberi kedudukan dan fungsi rangkap sebagai alat dekosentrasi (gubernur, bupati, atau walikota) dan sekaligus desentralisasi (KDH).

Dengan kedudukan dan fungsi rangkap tersebut persoalan di daerah diharapkan dapat ditanggulangi oleh setiap KDH, sehingga KDH dapat bekerja dengan baik sebagai perpanjangan tangan kepemimpinan nasional dalam sistem pemerintahan presidensial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Fungsi KDH yang demikian juga sejalan dengan semangat yang terkandung dalam sistem demokrasi terpimpin.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan posisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dan melanjutkan ide Penpres Nomor 6 Tahun 1959. Bahkan dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres No. 5 Tahun 1950 seluruhnya diadopsi ke dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 ini.

Undang-undang ini mengacu kepada konsep demokrasi terpimpin dalam kerangka NKRI. Sesuai dengan penjelasan umum, misinya adalah *uniformitas* landasan bagi pembentukan dan penyusunan Pemerintahan Daerah, mengakhiri kelemahan demokrasi liberal dan membagi habis wilayah Negara dalam tingkatan daerah otonom.

Undang-undang ini membagi wilayah Negara dalam tingkatan daerah-daerah otonom Pasal 2 ayat 1 UU No. 18 Tahun 1965 menyatakan bahwa wilayah

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hal. 403.

Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan sebagai berikut:

1. Provinsi dan/atau kota raya sebagai daerah tingkat I
2. Kabupaten dan/atau kotamadya sebagai daerah tingkat II
3. Kecamatan dan/atau kotapraja sebagai daerah tingkat III

Di dalam undang-undang ini memberikan peluang bagi terciptanya tiga tingkatan daerah otonom biasa di mana desa atau masyarakat hukum adat akan menjadi daerah tingkat III atau dengan kata lain berada pada tingkatan terendah. Karena desa tidak disebutkan tingkatannya dalam Pasal ini.

Penamaan daerah otonom secara konseptual tidak berbeda dengan nama dan tingkat daerah otonom dalam UU No. 22 Tahun 1948. Oleh karena itu Daerah Tingkat III (Dati III) dalam UU No.18 Tahun 1965 atau disebut kecamatan persis desa dalam UU No. 22 Tahun 1948. Dalam rangka mempercepat pembentukan Daerah Tingkat III tersebut, maka diberlakukan UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja. Menurut undang-undang ini semua desa yang sudah ada akan dijadikan desapraja. Agar desapraja-desapraja memenuhi syarat sebagai Dati III, maka desapraja-desapraja yang kecil akan digabungkan. Jadi dalam Dati III akan terdapat beberapa desapraja.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 berbeda dengan UU No. 18 Tahun 1965. UU No. 18 Tahun 1965 membagi habis wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia kedalam daerah-daerah otonom, sedangkan pada UU No. 5 Tahun 1974 wilayah Negara Kesatuan Republik dibagi dalam daerah-daerah otonom terdiri dari dua tingkatan, yakni Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Sedangkan wilayah administratif, jenis, dan tingkatannya adalah provinsi, kabupaten, kota madya, dan kota administratif.

Salah satu prinsip penting yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah otonomi daerah. Karena dalam undang-undang ini dengan jelas diterangkan bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Sehubungan dengan isi undang-undang tersebut, beberapa pakar hukum memberikan pandangan yang berbeda-beda, Amrah Muslim berpendapat bahwa:

Undang-Undang ini menyoroti desentralisasi dan dekosentrasi sekaligus. Kedua asas ini sama pentingnya, malah dekosentrasi lebih penting dari desentralisasi. Selama ini masih ada pemerintah (nasional) pusat, selama itu pula asas dekosentrasi tetap ada, karena keselamatan seluruh tanah air pada akhirnya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.¹²

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini pada prinsipnya sama dengan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 yaitu kestabilan pemerintahan ditingkat lokal dengan cara menempatkan KDH sebagai penguasa tunggal di daerah. Sehubungan dengan hal ini Selo Soemardjan dalam Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa:

Pada periode sebelum tahun 1966, sentralisasi dilakukan dengan maksud untuk mencegah bangsa Indonesia dari ancaman perpecahan sebagai akibat munculnya gerakan-gerakan separatis, sehingga dirasakan perku adanya

¹² Amrah Muslim, *Op.Cit*, hal. 96.

satu sumber tunggal (presiden) yang menafsirkan semua persoalan politik dengan dukungan kedudukan dominan golongan militer.¹³

Penguatan dekosentrasi jelas terlihat pada kedudukan dan fungsi DPRD dalam system pemerintahan daerah. DPRD menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 kedudukannya adalah komponen pemerintah daerah [Pasal 13 ayat (1)], memiliki kewenangan terbatas (Pasal 29, 30, 38). Posisi dan fungsi demikian tentu saja sebagai jaminan bagi keserasian antara eksekutif dan legislatif atau stabilitas pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dibentuk sebagai jawaban terhadap situasi krisis pada tahun 1998 yang menyebabkan integritas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada persimpangan jalan. Oleh karena itu, undang-undang dapat dikatakan melakukan perubahan yang sangat mendasar dalam pola penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Desentralisasi dikonstruksikan dengan otonomi seluas-luasnya. Hubungan provinsi dan kabupaten ditentukan tidak lagi bersifat hirarkis, seperti dalam undang-undang sebelumnya. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 gubernur/kepala daerah provinsi tidak mengontrol bupati/walikota yang dicirikan oleh tidak ada lagi peran gubernur dalam proses pemilihan bupati/walikota.

Gejala yang menarik ketika berlakunya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini ialah kesulitan gubernur/kepala daerah provinsi mengkoordinasi bupati/walikota dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan, apalagi sumber daya yang ada di daerah berada dalam wilayah kewenangan bupati/walikota.

Setiap kepala daerah, terutama pada tingkat kabupaten dan kota berusaha benar menikmati kebebasan yang belum pernah mereka rasakan sebelumnya. Akibatnya, timbul kesulitan besar dalam keperpaduan pemerintahan, pelayanan umum, dan proses pembangunan daerah. Banyak kritik yang muncul dari semua pihak, termasuk para pakar dari berbagai perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat yang ikut beruba pula pendiriannya setelah memahami efek samping yang timbul setelah dilaksanakannya Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tersebut. Kesulitan-kesulitan itu bahkan telah pula mendorong Asosiasi Gubernur untuk mengusulkan diadakannya perubahan terhadap undang-undang nomor 22 tahun 1999 ini.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Dalam rangka mengatasi kesulitan-kesulitan yang timbul sebagai akibat kelemahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka pada tahun 2004 disusunlah undang-undang baru yang akhirnya disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Banyak perubahan sangat penting yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 apabila dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Di antaranya adalah soal hubungan antara pusat, daerah provinsi, dan kabupaten/ kota.

Dalam hal pengaturan mengenai pembagian wilayah materi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini dapat dikatakan sama dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009. Akan tetapi, hubungan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota diatur tidak lagi seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Undang-Undang

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hal. 407.

Nomor 22 Tahun 1999 ini, gubernur dan bupati/walikota tidak memiliki hubungan hirarkis satu dengan yang lain, sedangkan menurut versi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kedudukan hirarkis gubernur dan bupati/walikota diatur dalam undang-undang ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, terdapat pula perubahan penting yang sangat besar mendasar, yaitu ketentuan Pasal 24 ayat 5 yang mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan. Dalam proses pelantikan, gubernur memiliki fungsi yang cukup penting. Dalam Pasal 109 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, gubernur dinyatakan berwenang mengajukan pengusulan pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota, selambat-lambatnya dalam waktu tiga hari, kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan.

Perbedaan lain antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini adalah soal pemberhentian kepala daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemberhentian kepala daerah dilakukan melalui prosedur *impeachment* ke Mahkamah Agung. Apabila DPRD berpendapat bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka seorang kepala daerah atau wakilnya dapat diusulkan pemberhentiannya ke Mahkamah Agung untuk memperoleh pembuktian secara hukum.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

Dalam rangka mewujudkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan agar mampu melahirkan kepemimpinan daerah yang efektif dengan memperhatikan prinsip demokrasi, persamaan, keadilan, dan kepastian hukum dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis yang memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga Negara yang memenuhi persyaratan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Latar belakang dilakukannya revisi terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dikarenakan dalam undang-undang ini belum diatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya. Latar belakang lain, melanjutkan latar belakang diatas bahwa belum diaturnya mengenai pengisian kekosongan wakil kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

Berdasarkan latar belakang diatas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 direvisi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Untuk melakukan penyempurnaan maka Pasal 26 ayat (3), (4), (5), (6), dan (7) UU No. 12 Tahun 2008 menyatakan bahwa:

- a. Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak

- dapat melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.
- b. Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.
 - c. Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berasal dari calon perseorangan dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna.
 - d. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.
 - e. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.

Penjelasan diatas merupakan suatu bentuk perubahan ataupun penambahan pasal-pasal yang terdapat didalam UU No. 12 Tahun 2008 sebagai penyempurnaan dari UU No. 32 Tahun 2004. Walaupun UU No. 32 Tahun 2004 telah direvisi, tetapi undang-undang ini tetap berlaku. Dengan adanya UU No. 12 Tahun 2008 merupakan penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya, tentu masih banyak aturan yang mesti diperbaharui lagi dalam undang-undang ini, untuk mengetahui bagaimana pemikiran penulis dalam menggambarkan bagaimana idealnya undang-undang pemerintahan daerah ini kedepannya, maka hal ini akan dibahas pada bahasan berikutnya.

2. Pembentukan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah yang Ideal Sebagai Hukum Yang di Cita-Citakan (*ius constituendum*)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini sebagai bentuk dari penyempurnaan undang-undang sebelumnya, yang menjadi permasalahan apakah undang-undang ini telah bisa mencakup semua lini kehidupan dalam menjalankan pemerintahan daerah. Tentu saja diperlukan suatu pengkajian khusus untuk dapat menjawab persoalan seperti itu.

Untuk mengetahui bagaimana kedepannya undang-undang ini diharapkan, harus diadakan telaah terhadap pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang tersebut, baik dalam UU No. 12 Tahun 2008 maupun UU No. 32 Tahun 2004. Untuk membuat suatu pemikiran hukum yang ideal kedepannya, menjadi sebuah hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) maka dibutuhkan kerangka berfikir secara politik hukum. Menurut Bellefroid dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali

mengatakan bahwa “Politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang membahas perubahan hukum yang berlaku (*ius constitutum*) menjadi hukum yang seharusnya (*ius constituendum*) untuk memenuhi perubahan kehidupan dalam masyarakat”¹⁴.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdapat konflik norma antara UU dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Pasal 24 A ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam hal ini UUD bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004, dimana Pasal 145 ayat 1 menyatakan bahwa Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Ayat 2 menyatakan bahwa Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, memuat hirarki peraturan perundang undangan, yaitu:

- a. UUD NRI 1945
- b. Tap MPR
- c. UU/PERPU
- d. PP
- e. Pepres
- d. Perda Provinsi
- f. Perda Kabupaten/kota

Di dalam UUD memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang termasuk Perda (Peraturan Daerah) dengan kata lain bila perda yang diuji (*yudisial review*) bila bertentangan dengan Undang-Undang maka yang berhak melakukan pembatalan perda tersebut adalah Mahkamah Agung, sedangkan di dalam UU No. 32 memberikan kewenangan kepada pemerintah melakukan pembatalan Perda tersebut dalam bentuk Peraturan Presiden.

Penulis melihat terjadi konflik norma ataupun tumpang tindih kewenangan antara Mahkamah Agung dan Pemerintah mengenai pembatalan Perda. Revisi terhadap UU No. 32 Tahun 2004 telah dilakukan sehingga keluarlah UU No. 12 Tahun 2008, tetapi dalam undang-undang ini yang direvisi adalah pasal-pasal yang berkenaan dengan cara pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah. Tetapi tidak melakukan perevisian pasal mengenai konflik kewenangan dalam hal melakukan pembatalan Perda.

Harapan kedepan terhadap UU No. 12 Tahun 2008 dapat dilakukan perevisian dengan memperjelas, siapa yang berhak melakukan pembatalan perda bila bertentangan dengan kepentingan umum dan undang-undang, agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan. Ini menjadi suatu tugas lembaga legislatif selaku Pejabat yang mengambil keputusan mengenai kebijakan hukum nasional, agar lebih baik kedepannya.

¹⁴Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Op.Cit.*, hal. 5.

KESIMPULAN

Adapun yang menjadi kesimpulan dalam karya tulis ini antara lain adalah:

1. Sejarah Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah dimulai dari sebelum Indonesia merdeka, dimulai dari *Decentralisatie Wet* Tahun 1903, *BestuurS.H.ervorming* Tahun 1922, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sampai dengan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Sebagai salah satu hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) didalam UU No. 32 Tahun 2004 terdapat konflik norma yaitu tumpang tindih kewenangan antara Mahkamah Agung dan Pemerintah dalam hal melakukan pembatalan perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan UU. Dalam hal ini tidak dilakukan revisi didalam UU No. 12 Tahun 2008. Kedepannya undang-undang ini direvisi kembali agar terciptanya kepastian hukum siapa yang berhak melakukan pembatalan Perda.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta. 2007.

Gilissen, Jhon Emeritus dan Emeritus Frist Gorle. *Sejarah Hukum*. Cet. Ke-4. Refika Aditama. Bandung. 2009.

Latif, Abdul dan Hasbi Ali. *Politik Hukum*. Cet. Ke-2. Sinar Grafika. Jakarta. 2011.

Muslim, Amrah. *Ichtiisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*. Jembatan. Jakarta. 1960.

Radjab, Dasril. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. Ke-2. Rineka Cipta. Jakarta. 2005.

Wignojosoebroto, Soetandyo. *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda*. Cet. Ke-2. Bayumedia. Surabaya. 2008.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Tentang Pemerintahan di Daerah Nomor 22 Tahun 1948. (Lembaran-Lembaran Negara Tahun 1948)

Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Nomor 1 Tahun 1957. (Lembaran-Lembaran Negara Nomor 6 Tahun 1957)

Undang-Undang Nomor Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah 18 Tahun 1965. (Lembaran-Lembaran Negara Nomor 80 Tahun 1965)

Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Nomor 5 Tahun 1974. (Lembaran-Lembaran Negara Nomor 38 Tahun 1974)

Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah Nomor 22 Tahun 1999. (Lembaran-Lembaran Negara Nomor 60 Tahun 1999)

Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004. (Lembaran-Lembaran Negara Nomor 125 Tahun 2004)

Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Nomor 12 Tahun 2008. (Lembaran-Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 2008)