



# JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Jurnal Majelis, Edisi 01, Agustus 2020

ISSN : 2085-4862

## OTONOMI DAERAH SERTA HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

- Anwar Cengkeng** | Otonomi dan Desentralisasi Menurut UUD 1945
- Bahrul Ulum Annafi** | Evaluasi Kinerja Pendapatan Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Sebagai Usaha Meningkatkan Kemandirian Daerah
- Lukman Hakim** | Kedudukan Camat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia
- Nasrullah** | Harmonisasi Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Melalui Azas Medebewind) Dalam Penanggulangan dan Pencegahan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif Lainnya
- Ngesti D. Prasetyo** | Konstitusionalitas Intervensi Pemerintah Daerah Dalam  
**Mohamad Rifan** | Pembangunan Hukum Adat Terkait Pengelolaan Laut
- Nuruddin Hady** | Otonomi Daerah: Merekonstruksi Gagasan Para Pendiri Negara
- Resa Yuniarsa Hasan** | Menelidik Ratio Legis Pergeseran Model Haluan Negara Sebagai Pedoman Pembangunan Nasional Dan Otonomi Daerah
- Ria Casmi Arrsa** | Resentralisasi Penataan Perangkat Daerah Pasca Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah
- Sirajuddin** | Kabinet Presidensial dan Penguatan Inovasi Pemerintahan Daerah
- Sholahuddin Al-Fatih** | Harmonisasi Regulasi Hubungan Pusat & Daerah Melalui Omnibus Law

Tidak  
Diperjualbelikan



# **JURNAL MAJELIS**

## **Media Aspirasi Konstitusi**

### **Otonomi Daerah Serta Hubungan Pusat dan Daerah**

---

Badan Pengkajian MPR RI

2020

## Susunan Dewan Redaksi

**Penasehat** : H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A  
Dr. Ahmad Basarah, M.H  
H. Ahmad Muzani  
Lestari Moerdijat, S.S., M.M  
H. Jazilul Fawaid, SQ., MA  
Dr. H. Sjarifuddin Hasan., S.E., M.M., M.B.A  
Dr. H. M. Hidayat Nur Wahid., M.A  
Dr. (H.C.) Zulkifli Hasan, S.E., M.M  
H. Arsul Sani, S.H., M.Si. Pr.M  
Prof. Dr. Ir. Fadel Muhammad

**Pengarah** : Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S  
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si  
Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H  
Ir. H. Tifatul Sembiring  
Fahira Idris, S.E., M.H

**Penanggung Jawab** : Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H  
**Pemimpin Redaksi** : Drs. Yana Indrawan, M.Si  
**Redaksi Pelaksana** : Agip Munandar, S.H., M.H  
Andrianto, S.E  
Abdul Rafiq, SE  
Euis Karmilah, S.IP

**Editor** : Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M; Bernadetta  
Widyastuti, S.Sos; Elias Petege, S.HI; Emmy  
Marlia Sari, S.AB.; Otto Trengginas Setiawan,  
S.Hum.

**Sekretariat** : Dennys Advenino Pulo, S.H.,  
Encep Sunjaya, S.S.

## Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420

E-mail : [biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id](mailto:biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id) / [biro.pengkajian@gmail.com](mailto:biro.pengkajian@gmail.com)

## DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Pengantar Redaksi	III
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	V
Otonomi dan Desentralisasi Menurut UUD 1945 (Perbandingan Antara Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945 ) <i>Anwar Cengkeng</i>	1
Evaluasi Kinerja Pendapatan Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Sebagai Usaha Meningkatkan Kemandirian Daerah <i>Bahrul Ulum Annafi</i>	19
Kedudukan Camat Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia <i>Lukman Hakim</i>	49
Harmonisasi Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Melalui Azas <i>Medebewind</i> ) Dalam Penanggulangan dan Pencegahan Peredaran Gelap Narkotika, Psicotropika dan Zat Adiktif Lainnya <i>Nasrullah</i>	75
Konstitusionalitas Intervensi Pemerintah Daerah Dalam Pembangunan Hukum Adat Terkait Pengelolaan Laut <i>Ngesti D. Prasetyo, Mohamad Rifan</i>	101
Otonomi Daerah: Merekonstruksi Gagasan Para Pendiri Negara <i>Nuruddin Hady</i>	133
Menelisik Ratio Legis Pergeseran Model Haluan Negara Sebagai Pedoman Pembangunan Nasional Dan Otonomi Daerah <i>Resa Yuniarsa Hasan</i>	159

Resentralisasi Penataan Perangkat Daerah Pasca Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Studi Terhadap Penataan Perangkat Daerah di Kabupaten Malang) <i>Ria Casmi Arrsa</i>	187
Kabinet Presidensial dan Penguatan Inovasi Pemerintahan Daerah <i>Sirajuddin</i>	207
Harmonisasi Regulasi Hubungan Pusat & Daerah Melalui Omnibus Law <i>Sholahuddin Al-Fatih</i>	235

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)



## Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis Edisi 1 Tahun 2020 dengan tema bahasan “Otonomi Daerah serta Hubungan Pusat dan Daerah” dapat diselesaikan. Jurnal ini terdiri dari himpunan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Pemuatan artikel dengan tema “Otonomi Daerah serta Hubungan Pusat dan Daerah” merupakan salah satu varian tema yang tentunya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia Hal ini secara eksplisit diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun apabila dicermati, praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah sangat dinamis, berubah-ubah atau berbeda dalam setiap rezim pemerintahan. Bahkan politik hukum pemerintahan daerah yang

diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menjadi salah satu problematika yang digulirkan sebagai tuntutan reformasi yang terjadi pada tahun 1998. Setidaknya ada dua hal yang menjadi perhatian dalam memahami politik hukum pemerintahan daerah yaitu terkait dengan hubungan kewenangan Pusat - Daerah dan juga terkait dengan kelembagaan pemerintahan daerah. Apabila ditinjau dari dua hal tersebut dihubungkan dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka salah satu agenda reformasi yang harus diwujudkan dalam politik hukum pemerintahan daerah adalah kebijakan mengenai desentralisasi kewenangan kepada daerah sekaligus kelembagaan daerah yang mampu menjawab kebutuhan sebagai daerah yang otonom. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang keberadaannya menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 seharusnya semakin menegaskan penerapan asas desentralisasi agar daerah memiliki kemampuan dan kemandirian untuk melaksanakan pembangunan guna mewujudkan Tujuan Nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Badan Pengkajian MPR RI berharap bahwa melalui penerbitan Jurnal Majelis Edisi 1 Tahun 2020 ini yang berisikan 10 (sepuluh) artikel, setidaknya dapat tampil sebagai referensi atau pemantik gagasan yang inspiratif untuk dikembangkan lebih lanjut dikaitkan dengan konteks "Otonomi Daerah" dengan merujuk berbagai pengalaman atau peristiwa yang terjadi di Indonesia guna menjawab tantangan-tantangan dan dinamika politik ke depan.

Atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaanya menyampaikan tulisan. Harapan kami, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

Dewan Redaksi,



## **Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia**

Penataan sistem bernegara perlu terus menerus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan, konsepsi konstitusi dan implementasinya agar tetap selaras dengan kebutuhan masyarakat, bangsa, dan negara.

Aspirasi masyarakat dan daerah memiliki nilai yang sangat penting bagi MPR sebagai lembaga demokrasi dan perwakilan yang dituntut responsif terhadap dinamika aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh karena itu, setiap aspirasi masyarakat dan daerah yang diterima oleh MPR perlu dikelola dan dikaji secara seksama untuk ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan. Responsifitas MPR dalam mengelola aspirasi masyarakat adalah bagian daripada upaya untuk menegakan kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Melihat urgensi tersebut, MPR melalui Badan Pengkajian MPR melaksanakan penerbitan Jurnal Majelis dengan tema besar "Otonomi Daerah Serta Hubungan Pusat dan Daerah". Jurnal terbitan ini lebih banyak menyoroti berbagai persoalan praktek penyelenggaraan otonomi daerah yang merupakan substansi yang perlu dikaji oleh Badan Pengkajian MPR sebagai evaluasi terhadap implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menghimpun dan menyusun materi tentang kajian merupakan upaya yang dapat dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR untuk memberikan ruang pemikiran dan gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu. Demikianlah, kami Badan Pengkajian MPR mengharapkan dengan terbitnya Jurnal Majelis ini dapat menginspirasi para pembaca untuk berpikir kritis terhadap permasalahan bangsa dan negara yang terjadi serta turut berkontribusi dalam pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa kami mengucapkan terima kasih kepada para akademisi dan peneliti yang telah dengan serius berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya dan seluruh pihak yang terkait. Semoga jurnal ini memberikan manfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

Badan Pengkajian MPR RI  
Ketua,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

## **OTONOMI DAN DESENTRALISASI MENURUT UUD 1945 (Perbandingan antara sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 )**

*Oleh: Anwar Cengkeng<sup>1</sup>*  
Universitas Widyagama Malang  
Email: anwar\_cengkeng@yahoo.co.id

### **ABSTRACT**

*As a consequence from adhering to the concept of the Unitary State in the 1945 Constitution, the relation between central and local governments should follow the principles of the Unitary State. The 1945 Constitution (original script) does not clearly regulate the relation. The Article 18 of the 1945 Constitution merely orders it in a general way. As a result, it often happens that in understanding the meaning of the article, the explanation of the article is used, whereas substantially, there is a different paradigm. The law regulating the implementation of the 1945 Constitution has ups and downs in controlling the relationship. Sometimes it is very far from the spirit of the Constitution, but one time it approaches the concept of the local government under the paradigm of the 1945 Constitution. The second amendment of the 1945 Constitution in the Article 18 has emphasized the adherence to the wide local autonomy. The Law no. 23 year 2014 regarding Local Government in general possesses the same spirit with the 1945 Constitution (amendment), but the basic concept concerning with the principles of local government has some confusions that may cause some aberration of the 1945 Constitution.*

**Key Word:** *Autonomy, Decentralization, 1945 Constitution*

## ABSTRAK

Sebagai konsekuensi dari dianutnya konsep Negara Kesatuan dalam UUD 1945, maka hubungan antara pusat dan daerah seharusnya mengikuti prinsip-prinsip negara kesatuan. UUD 1945 (naskah asli) tidak mengatur secara jelas perihal hubungan antara pusat dan daerah, Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli) hanya mengatur secara umum, akibatnya seringkali dalam memahami maksud pasal tersebut menggunakan penjelasan dari Pasal 18, padahal secara substansi terdapat perbedaan paradigma. UU yang merupakan pelaksanaan dari UUD 1945 mengalami pasang surut dalam mengatur hubungan antara pusat dan daerah, adakalanya sangat jauh dari semangat UUD 1945, terkadang pula mendekati pada konsep pemerintahan daerah dalam paradigma UUD 1945. Perubahan UUD 1945 (perubahan kedua), yaitu pada Pasal 18 telah mempertegas dianutnya otonomi daerah yang seluas-luasnya. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara umum memiliki semangat yang sama dengan UUD 1945 (perubahan), namun konsep dasar terkait asas pemerintahan daerah masih terdapat kerancuan istilah yang dapat menyebabkan penyimpangan terhadap UUD 1945.

**Kata Kunci:** Otonomi, Desentralisasi, UUD 1945

### A. Pendahuluan

Pendiri negara memilih bentuk negara kesatuan sebagai sendi dalam hubungan antara pusat dan daerah, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.<sup>2</sup> Tidak diketahui dengan pasti, mengapa pembentuk UUD 1945 menempatkan pengaturan bentuk negara pada pasal 1 ayat (1) tersebut, demikian pula rumusannya yang menurut **Jimly Asshiddiqie**,<sup>3</sup> terkesan bahwa Negara Kesatuan seolah-olah merupakan hakikat negara Indonesia, padahal hanya merupakan bentuk negara. Menurut **Laica Marzuki**,<sup>4</sup> bentuk negara (*de staatsvorm*) RI secara utuh harus dibaca -dan dipahami- dalam makna: Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, yang disusun berdasarkan *desentralisatie*, dijalankan

2 Pasal 1 ayat (1) UUD 1945: Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.

3 Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi FH UI, Jakarta, 2002, hlm. 1.

4 Laica Marzuki, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 Nomor 1, Maret 2007, hlm. 10.

atas dasar otonomi yang seluas-luasnya, menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 18 ayat (1) dan (5) UUD 1945 (redaksi baru).

Pengaturan pemerintahan daerah tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945.<sup>5</sup> Pengaturan pemerintahan daerah dalam Pasal 18 ini sangat singkat, sehingga tidak mudah diketahui perihal pemerintahan daerah yang bagaimana dikehendaki oleh UUD 1945. Singkatnya pengaturan ini, menyebabkan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menjadi rujukan utama dalam memahami maksud dari pasal tersebut, padahal kedudukan penjelasan UUD 1945 menimbulkan perdebatan akademik perihal keabsahannya sebagai bagian dari UUD. Perubahan keempat UUD 1945 telah menegaskan bahwa UUD 1945 hanya terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal.

Perubahan Pasal 18 UUD 1945 melalui perubahan kedua tidak saja menyebabkan berkembang lebih banyak, baik dari jumlah pasal maupun ayatnya, tetapi perubahan pasal ini sekaligus membawa konsekuensi bahwa segala UU yang mengatur pemerintahan daerah harus memiliki politik hukum yang sama, khususnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## **B. Otonomi dan Desentralisasi Menurut UUD 1945 (Naskah Asli) dan Implementasinya Dalam UU.**

Pasal 18 UUD 1945 (asli), menentukan bahwa "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa". Pasal 18 ini merupakan satu-satunya pasal dalam UUD 1945 yang mengatur perihal pemerintahan daerah, akibatnya tidak mudah diketahui maksud yang sebenarnya tentang pemerintahan daerah yang bagaimana dikehendaki oleh UUD 1945, sebab pengaturannya yang terlalu umum. Pada masa

---

5 Pasal 18 UUD 1945: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

berlakunya UUD 1945 (naskah asli), seringkali yang menjadi rujukan setiap pembicaraan tentang pemerintahan daerah adalah Penjelasan Pasal 18, terutama alinea ketiga, yaitu "Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Berdasarkan Penjelasan Pasal 18, diketahui bahwa di daerah terdapat daerah yang bersifat otonom dan adapula yang bersifat administrasi belaka.

Paling tidak ada dua hal yang perlu ditelaah terkait dengan Penjelasan Pasal 18 UUD 1945, yaitu:

**Pertama**, sampai dengan Perubahan Keempat UUD 1945, penjelasan UUD 1945 menimbulkan dua persoalan: (1) terkait dengan tidak lazimnya suatu UUD memiliki penjelasan. Tidak lazim suatu UUD memiliki penjelasan, karena itu sulit menemukan suatu negara yang memiliki penjelasan UUD sebagai bagian dari UUD-nya, sebab UU itulah sesungguhnya yang merupakan penjelasan UUD. (2) tentang keabsahannya sebagai bagian dari UUD 1945. Pada saat UUD 1945 disahkan oleh PPKI, UUD 1945 hanya terdiri dari Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh (37 pasal), Aturan Peralihan (4 pasal), dan Aturan Tambahan (2 pasal), sedangkan Penjelasan UUD 1945 yang kemudian dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7, Tanggal 15 Februari 1946, atau baru dimunculkan sekitar enam (6) bulan kemudian. Karena itu, ada pendapat yang mengatakan bahwa Penjelasan UUD 1945 (naskah asli)/ periode pertama tidak sah, nanti menjadi sah pada periode kedua (setelah dekret Presiden, 5 Juli 1959), ahli Hukum Tata Negara lainnya, seperti **Harun Alrasid** dalam pelbagai kesempatan dan pelbagai tulisannya secara konsisten mengatakan bahwa penjelasan UUD 1945 tidak sah atau bukan bagian dari UUD 1945. Karena itu, sangat tepat rumusan Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 (perubahan keempat), yang mempertegas, bahwa "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasalnyanya". Dengan kata lain, penjelasan UUD 1945 bukan bagian dari UUD 1945.

**Kedua**, penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang memungkinkan diadakannya daerah administratif belaka atau wilayah yang merupakan pengejawantahan dari asas sentralisasi, di samping daerah otonom,

bertentangan dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli). Meskipun rumusan Pasal 18 UUD 1945 sangat singkat dan umum, sehingga tidak mudah dipahami, akan tetapi melalui penafsiran sejarah pembentukan rumusan Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli) dapat diketahui bahwa pembentuk UUD tersebut menghendaki penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi yang seluas-luasnya.<sup>6</sup> Otonomi daerah yang seluas-luasnya, disimpulkan dari pembicaraan yang disampaikan oleh anggota dalam rapat BPUPKI maupun rapat PPKI, seperti: **Muhammad Yamin, Supomo, Amir dan Ratulangi.**<sup>7</sup>

Pelbagai peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli) mengalami pasang dan surut. Dimulai dengan UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah, UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, UU No. 1 Tahun 1957 (berdasarkan UUDS 1950/demokrasi liberal), Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (demokrasi terpimpin), UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Berdasarkan UUD 1945 Pasca Perubahan).

Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) adalah UU pertama yang mengatur pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan dari Pasal 18 UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945. Sebagaimana dipahami bahwa tatkala UUD 1945 disahkan, lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945, seperti MPR, DPA, BPK, MA, dan DPR belum terbentuk, yang sudah ada hanya Presiden dan Wakil Presiden, karena itu menurut Pasal IV Aturan Peralihan, segala kekuasaan yang dijalankan

6 Anwar C, *Eksistensi dan Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II Dalam Mengawasi Penyelenggaraan Eksekutif Daerah (Studi Kasus DPRD Kotamadya Daerah TK. II Malang dan DPRD Kabupaten Daerah TK. II Malang)*, Tesis untuk memperoleh Magister Hukum UNPAD, Bandung 1998, hlm. 81.

7 Periksa, Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, I, Siguntang, Jakarta, 1971, hlm. 100,230-231, 263, 724, dan 768.

oleh Presiden dibantu oleh sebuah komite nasional.<sup>8</sup> Akan tetapi dalam praktiknya, komite nasional ini tidak berfungsi sebagaimana mestinya, karena itu menurut **A.G. Pringgodigdo**, tidak mengherankan jika timbul gerakan untuk mendemokratisir corak pemerintahan yang dijalankan oleh Presiden.<sup>9</sup> Kemudian, atas desakan anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) kepada Presiden supaya sebelum MPR terbentuk, anggota-anggota KNIP dianggap anggota MPR, Presiden yang diwakili oleh Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat No. X tanggal 16 Oktober 1945. Sebagai tindak lanjut dari perubahan KNIP dari badan pembantu Presiden menjadi badan yang disertai kekuasaan konstitutif (MPR) dan legislatif (DPR), maka di daerah juga diadakan badan legislatif melalui UU No. 1 Tahun 1945. UU ini hanya terdiri dari enam pasal ditambah penjelasan, yang secara substansial mengatur kekuasaan legislatif lokal, karena itu **Djohermansyah Djohan**,<sup>10</sup> menyatakan bahwa desentralisasi yang diberikan pusat kepada daerah-daerah otonom adalah desentralisasi politik.

Dalam perjalanan berlakunya UU No. 1 Tahun 1945 yang hampir tiga tahun lamanya, ternyata dalam praktiknya dipandang kurang memuaskan karena isi undang-undang tersebut sangat sederhana, hal ini menurut **The Liang Gie**,<sup>11</sup> berakibat pada banyaknya urusan pemerintahan daerah masih berpegang pada peraturan lama dari masa Hindia Belanda atau dari masa penjajahan Jepang. UU No. 1 Tahun 1945 kemudian diganti dengan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.<sup>12</sup> UU No. 22 Tahun 1948 terdiri atas 5 bab, 47 pasal lengkap dengan penjelasan umum dan penjelasan

8 Bunyi lengkap Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 (asli): Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.

9 A.G. Pringgodigdo dalam, Ateng Syafrudin, *DPRD Sebagai Badan Legislatif Daerah dari Masa ke Masa*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 10.

10 Djohermansyah Djohan dalam, Soetandyo Wignosubroto (dkk.), *Op.cit.*, hlm. 67.

11 The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap: Undang-undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Karya Kencana, Yogyakarta, 1977, hlm. 34.

12 Latar belakang perubahan UU No. 1 Tahun 1945 kepada UU No. 22 Tahun 1948, dikemukakan dalam Penjelasan Umum angka I, yang antara lain bahwa: karena kesederhanaan UU No. 1 Tahun 1945, kewajiban dan pekerjaan pemerintah daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tidak dapat diatur oleh pemerintah pusat dengan baik karena itupula DPRD tidak mengetahui batas-batas kewajibannya dan bekerja ke arah yang tidak tertentu.

pasal. Bab I tentang daerah otonom, Bab II tentang bentuk dan susunan pemerintahan daerah, Bab III tentang kekuasaan dan kewajiban pemerintah daerah, Bab IV tentang keuangan daerah, dan Bab V tentang pengawasan terhadap daerah. UU No. 22 Tahun 1948 dapat dipandang sebagai UU yang memberi ruang yang besar pada penyelenggaraan otonomi daerah, sebab menurut Pasal 23 dan 24 UU ini, bahwa untuk lebih memajukan daerah beserta segenap kehidupan masyarakatnya, kepada daerah otonom diserahkan kewenangan yang sebanyak-banyaknya, baik secara penuh (hak otonomi) maupun secara tidak penuh (hak *medebewind*). Jadi, UU ini hanya mengakui asas otonomi dan asas *medebewind*, yang sesungguhnya secara substansi sejalan dengan maksud pembuat UUD 1945, khususnya Pasal 18.

Pada masa berlakunya UUDS 1950, UU yang mengatur pemerintahan daerah adalah UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, terdiri atas 9 bab dan 76 pasal. Beberapa hal yang karakteristik membedakan UU ini dengan U No. 22 Tahun 1948, ialah menyangkut: sistem otonomi riil; pembagian daerah, hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah, organisasi pemerintah daerah; dan kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD yang luas.<sup>13</sup> Terkait dengan otonomi riil, menurut sejarahnya dicetuskan oleh **Mr. Kuntjoro Purbopranoto** sewaktu menjadi kepala bagian otonomi dan desentralisasi kementerian dalam negeri, berpendapat bahwa "otonomi yang dilimpahkan itu haruslah berupa otonomi riil, dalam hal ini, banyak atau sedikitnya fungsi yang akan dilimpahkan pusat kepada daerah harus memperhatikan kemampuan daerah".<sup>14</sup> UU No. 1 Tahun 1957 tidak mengatur secara jelas, mana yang merupakan urusan pemerintah pusat dan mana yang masuk urusan pemerintah daerah, karena itu sebagai solusinya adalah tertuang dalam aturan pembentukan masing-masing daerah otonom (Pasal 31 ayat (2)). UU No. 1 Tahun 1957 menempatkan DPRD sebagai lembaga legislatif yang kuat, antara lain: DPRD memilih Kepala Daerah, DPRD dapat memberhentikan Kepala Daerah, dan DPD bertanggungjawab kepada DPRD. Secara keseluruhan, otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 1957 sangat luas, demikian pula dengan peran DPRD yang teramat kuat, tidak lepas dari sistem politik yang berlaku, atau masih dipengaruhi oleh iklim demokrasi liberal.

---

13 B.N. Marbun, *DPR Daerah, Pertumbuhan dan Masa Depan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 53.

14 The Liang Gie, *Op.cit.*, hlm. 69.

Sejarah mencatat bahwa Konstituante yang gagal menetapkan UUD yang tetap,<sup>15</sup> menyebabkan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali kepada UUD 1945. Konsekuensi berlakunya kembalinya UUD 1945, maka segala peraturan perundang-undangan seharusnya menyesuaikan dengan politik hukumnya, termasuk UU No. 1 Tahun 1957. Selanjutnya dikeluarkan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, hanya memiliki 4 bab dan 23 pasal. Meskipun UU No. 1 Tahun 1957 masih berlaku, akan tetapi Penpres ini secara radikal mengubah paradigma pemerintahan daerah dari otonomi riil yang luas kepada sistem sentralistik. Banyak aspek yang berubah secara mendasar dengan keluarnya Penpres ini, antara lain pada pengangkatan Kepala Daerah yang memungkinkan Pemerintah Pusat mengangkat di luar yang diajukan DPRD, pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak lagi pada DPRD tetapi pada pemerintah pusat. Sama halnya Penpres No. 6 Tahun 1959, Penpres No. 5 Tahun 1960 telah menegasi UU No. 1 Tahun 1957, pemerintahan daerah yang tak berdaya semakin diperlemah oleh kontrol yang ketat pusat atas Kepala Daerah dan DPRD, baik melalui pengangkatan maupun berdasarkan pertanggungjawaban. Karena itu, otonomi daerah yang seluas-luasnya menurut politik hukum Pasal 18 UUD 1945, diingkari dan dihianati oleh kedua penpres tersebut.

Perkembangan ketatanegaraan yang masih dipengaruhi oleh demokrasi terpimpin, mendorong MPRS mengeluarkan Tap No. II/MPR/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961- 1969, yang isinya antara lain mengamanatkan supaya dibuat satu UU pemerintahan daerah sesuai dengan kegotongroyongan demokrasi terpimpin yang mencakup unsur-unsur progresif dari UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, Penpres No. 6 Tahun 1959, dan Penpres No. 5 Tahun 1960. Sebagai tindak lanjut Tap MPRS tersebut, telah dikeluarkan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini secara memadai mengatur kebijakan otonomi riil seluas-luasnya yang dibarengi dengan desentralisasi finansial yang lumayan, tetapi tidak disertai dengan desentralisasi politik, demikian pula adanya pemusatan kekuasaan di tangan kepala daerah. Dengan kata lain, UU ini masih

15 Adnan Buyung Nasution menyebut bahwa konstituante gagal menetapkan UUD tetap karena digagalkan oleh koalisi antara Angkatan Darat dan Presiden pada waktu itu. Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia –studi sosio-legal atas konstituante 1956-1959*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995, hlm. 418.

belum sejalan dengan politik hukum otonomi daerah menurut Pasal 18 UUD 1945.

Pada mula peralihan kekuasaan pemerintahan dari Orde Lama kepada Orde Baru, MPRS telah mengeluarkan Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi yang Seluas-luasnya kepada Daerah. Ketetapan ini pada intinya menugaskan kepada Pemerintah dan DPR-GR untuk dalam waktu sesingkatnya memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah-daerah sesuai dengan jiwa dan isi UUD 1945, tanpa mengurangi tanggungjawab pemerintah pusat di bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap daerah-daerah. Setelah tujuh tahun, Pemerintah dan DPR belum juga berhasil membentuk UU pemerintahan daerah yang baru, maka MPR mengeluarkan Tap MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, dalam Bab IV, butir D, antara lain menentukan paradigma baru pemerintahan daerah, pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab yang dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Tap MPR tersebut mengubah paradigma dari otonomi seluas-luasnya kepada otonomi daerah nyata dan bertanggungjawab dan yang juga berbarengan dengan dekonsentrasi atau sentralisasi. Kemudian lahir UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang mengatur tiga asas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu: asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Jadi, UU ini masih mempertahankan ketiga asas yang dianut dalam UU No. 18 Tahun 1965, juga mengikuti model pemerintahan daerah dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Secara keseluruhan, UU No. 5 Tahun 1974 lebih menonjolkan aspek dekonsentrasi ketimbang desentralisasi, antara lain ditunjukkan dengan pelbagai kewenangan pengawasan yang ketat dilakukan Pemerintah Pusat, demikian pula dengan kedudukan Kepala Daerah lebih dominan sebagai Kepala Wilayah sehingga proses pengangkatan dan pertanggungjawabannya juga pada Pemerintah Pusat. Konstruksi pemerintahan daerah seperti itu menyebabkan tidak berdaya dan tidak memiliki kemandirian, terlabih lagi sistem politik yang berlaku dipenuhi dengan nuansa kekuasaan otoriter dengan sistem sentralistik, sehingga dapat dikatakan bahwa UU No. 5 Tahun 1974 bertentangan dengan jiwa semangat Pasal 18 UUD 1945.

Kekuasaan otoriter dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik menjadi faktor signifikan mendorong perjuangan

masyarakat reformis, yang dimotori oleh mahasiswa pada Tahun 1998 terhadap kejatuhan Presiden Soeharto. Salah satu tuntutan reformasi adalah pemberian otonomi daerah seluas-luasnya kepada daerah, pembagian sumber daya alam dan keuangan antara pusat dan daerah. Tuntutan tersebut diimplementasikan oleh MPR melalui Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan RI. Sebagai tindak lanjut Tap MPR ini, pada Tanggal 7 Mei 1999 disahkan dan diundangkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. UU No. 22 Tahun 1999 membuka harapan baru bagi penyelenggaraan otonomi yang luas, bahkan rumusan dalam Pasal 7 UU tersebut dianggap oleh sebagian kalangan telah melampaui sistematika hubungan antara pusat dan daerah pada negara kesatuan,<sup>16</sup> atau telah memasuki wilayah bentuk negara federal. Hal itu dikarenakan, cara penentuan hubungan antara Pusat dan Daerah, dengan terlebih dahulu menentukan kewenangan pusat, selebihnya merupakan kewenangan daerah. Sesungguhnya penentuan hubungan seperti itu tidak berarti telah mengikuti model bentuk negara federasi, melainkan lebih tepat apa yang disebut **Bagir Manan**,<sup>17</sup> sebagai Otonomi Luas dalam bingkai negara kesatuan.

Sebagai UU yang lahir pada awal-awal reformasi, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memiliki semangat penyelenggaraan otonomi daerah yang berbeda secara substansial dengan UU No. 5 Tahun 1974, di samping perbedaan dalam hubungan kewenangan, perbedaan lainnya, antara lain: **(1)**, UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan Bupati/Walikota tidak dalam hubungan struktural dengan Gubernur. Akibatnya, pada saat berlakunya UU ini, dibeberapa tempat, seperti Jawa Tengah, Bupati/Walikota tidak mau menghadiri undangan Gubernur. **(2)**, UU No. 22 Tahun 1999 sangat mengendorkan sistem pengawasan. Dalam Penjelasan Umum angka 10, disebutkan: "...sedangkan pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberi kebebasan kepada daerah otonom dalam

16 Pasal 7, ayat (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.

17 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII Yogyakarta, Yogyakarta, 2002, hlm. 37.

mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah. Karena itu, Peraturan Daerah yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang". Di satu sisi pengawasan yang hanya represif memberi ruang yang besar pada pemerintah daerah untuk mengembangkan daerahnya, namun di sisi lain pengaturan semacam itu dapat menyebabkan lahirnya pelbagai PERDA yang menyalahi aturan yang berlaku. Kecuali jika ada lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk proaktif memantau perda dalam wilayah hukumnya. (3), konsep Pemerintah Daerah yang semula mencakup Kepala Daerah dan DPRD, dalam UU No. 22 Tahun 1999, hanya Kepala Daerah beserta perangkatnya, DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah.

### **C. Otonomi dan Desentralisasi Menurut UUD 1945 Pasca Perubahan dan Implementasinya Dalam UU**

Pengaturan pemerintahan daerah yang lebih baik dalam UUD merupakan salah satu agenda pembaharuan ketatanegaraan dalam perubahan UUD 1945. Perubahan pertama UUD 1945, Pasal 18 yang mengatur perihal pemerintahan daerah belum tersentuh perubahan, sebab pada perubahan pertama ini, yang menjadi sasaran adalah, bagaimana membatasi kekuasaan yang terlalu besar Presiden (*executive heavy*). Itu sebabnya, dari 9 pasal yang mengalami perubahan (Pasal 5, 7, 9, 13, 14, 15, 17, 20, dan 21), semua diarahkan untuk membatasi dan mengurangi kekuasaan Presiden, bahkan cenderung mengalihkan sebagian kekuasaan itu kepada DPR. Pengaturan kekuasaan Presiden dalam kaitannya dengan DPR di atas, memang tujuannya baik, akan tetapi sebagian menjadi kebablasan. Ada kewenangan yang melekat sebagai hak prerogatif Presiden, seperti dalam hal mengangkat maupun menerima duta, sehingga tidak tepat jika dicampuri DPR. Demikian pula kerancuan dalam memahami amnesti dan abolisi (wilayah hukum, bukan politik), sehingga harus melibatkan pertimbangan DPR, pertimbangan DPR lebih bernuansa politik.

Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli), hanya terdiri atas satu pasal saja dan tidak terbagi atas ayat.

Pada perubahan kedua UUD 1945 berkembang menjadi: Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7); Pasal 18A ayat (1) dan (2); Pasal 18B ayat (1) dan (2). Materi muatan Pasal 18, 18A dan 18B sesungguhnya sudah relatif sama dengan politik hukum Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli), perbedaan yang nyata ada pada rincian pengaturan pemerintahan daerah dalam UUD 1945 perubahan. Ada beberapa pengaturan pemerintahan daerah dalam UUD 1945 hasil perubahan yang perlu mendapat catatan.

*Pertama*, pemerintahan daerah hanya menganut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>18</sup> Hal ini berbeda dengan asas pemerintahan daerah yang dianut dalam UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1999, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945 (perubahan), juga hanya menganut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>19</sup> Pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014. Ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ayat (2) Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan. Ayat (3) Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu. Ayat (4) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Terkait dengan pelbagai istilah "asas" yang dipergunakan dalam UUD 1945 (perubahan) maupun pelbagai UU di atas, termasuk pada UU No. 23 Tahun 2014, apakah kesemua istilah itu dapat dipandang sebagai asas dan sederajat antara satu dengan lainnya. Menurut Van Der Pot,

18 Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 (perubahan)

19 Pasal 2 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

desentralisasi dapat dibedakan antara otonomi dan tugas pembantuan.<sup>20</sup> Karena itu, menurut Bagir Manan,<sup>21</sup> mensejajarkan desentralisasi dengan tugas pembantuan sebagai asas-asas yang terpisah, menimbulkan kerancuan bahkan kekeliruan, sebab tugas pembantuan merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi. Pencampuradukan juga terjadi antara desentralisasi dan otonomi. Otonomi hanya salah satu bentuk dari desentralisasi, di samping tugas pembantuan. Desentralisasi adalah proses, otonomi adalah asas. Karena itu, tepat kiranya, penggunaan asas yang dipergunakan dalam Pasal 18 UUD 1945 (perubahan).

Dengan demikian, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, ini sudah tepat karena baik asas otonomi maupun asas tugas pembantuan penyerahannya melalui proses desentralisasi. Sedangkan ketentuan Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014 ayat (4) yang mengatur dan mensejajarkan Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan sebagai asas adalah suatu kekeliruan, sebab baik desentralisasi maupun dekonsentrasi menyangkut cara pengaturan hubungan pusat dengan daerah, atau atasan dengan bawahan, sedangkan tugas pembantuan adalah asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang prosesnya melalui desentralisasi.

Konstruksi yang dibangun dalam Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014 seolah-olah kembali ke model pengaturan asas pemerintahan daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974 yang sangat jelas tidak sejalan dengan substansi Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli). Juga konstruksi yang dibangun dalam pasal 5 UU No. 23 tahun 2014, seolah olah hanya penyerahan urusan pemerintahan (Presiden sebagai kepala pemerintahan pusat) kepada Gubernur dan Bupati/Walikota, padahal urusan yang diatur itu berhubungan juga dengan DPRD karena menyangkut urusan pemerintahan daerah. Karena itu perlu konstruksi ulang pengaturan asas pemerintahan daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 ini agar sejalan dengan UUD 1945.

**Kedua**, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan

20 C.W.Van Der Pot, *Handboek van Nederlands Staatsrecht*, Cet. 11, 1983, hlm. 525-526, dalam Bagir Manan, Op.cit., hlm. 10.

21 Ibid.

Pemerintah Pusat.<sup>22</sup> Model pembagian urusan pemerintahan seperti ini telah diadopsi dalam Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 dan Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004. Hanya saja UU No. 22 Tahun 1999 menggunakan istilah "kewenangan", sedangkan Pasal 18 UUD 1945 (perubahan) dan UU No. 32 Tahun 2004 menggunakan istilah "pembagian urusan pemerintahan". Demikian pula dalam UU No. 23 Tahun 2014 juga menggunakan istilah pembagian urusan.

Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014

Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

- (1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (2) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (4) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Menurut **Bhenyamin Hoessein**,<sup>23</sup> pemakaian istilah "urusan pemerintahan" lebih baik daripada "kewenangan" dengan pelbagai pertimbangan. Pendapat ahli tersebut tidak menguraikan lebih lanjut pelbagai pertimbangan yang dimaksudkannya. Penulis juga berpendapat bahwa penggunaan istilah "pembagian urusan pemerintahan" lebih tepat digunakan sebab urusan memiliki nuansa lebih praktis terkait dengan bidang kerja yang didelegasikan, sedangkan "pembagian kewenangan" lebih substansial sifatnya, dan menyalahi prinsip bahwa ada kewenangan

<sup>22</sup> Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 (perubahan)

<sup>23</sup> Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, dalam Soetandyo Wignosubroto, Op.cit., hlm. 203.

daerah yang dari semula melekat padanya, bukan hasil pembagian dari pusat. Hal berikutnya, terkait dengan "otonomi seluas-luasnya" yang dianut dalam Pasal 18 UUD 1945 (perubahan). Konsekuensi dari penegasan otonomi seluas-luasnya tersebut, maka UU yang menjadi implementasinya juga harus menganut otonomi seluas-luasnya. Pasal 10 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 juga secara konsisten menggunakan paradigma bahwa "pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya". UU No. 23 Tahun 2014 juga konsisten menggunakan istilah itu, sebagaimana dalam pasal 1 ayat (2) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal itu berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974 menggunakan istilah "otonomi yang nyata dan bertanggungjawab".

**Ketiga**, Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.<sup>24</sup> Berbeda dengan DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum,<sup>25</sup> Gubernur, Bupati, dan Walikota menurut ketentuan dipilih secara demokratis. Secara teoritis, anggota lembaga legislatif harus dipilih melalui pemilihan umum, karena itu pengangkatan, penunjukan, atau dengan perkataan lain penugasan untuk menduduki jabatan sebagai anggota legislatif menyalahi hakikat keberadaan lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat sebagaimana yang terjadi dalam pengisian anggota DPR maupun DPRD pada masa Orde Baru, yang 25% diantaranya diangkat dari "golongan" ABRI (TNI dan Polri). Apa makna, Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Perkataan "demokratis" mengandung makna bahwa dipilih langsung melalui pemilihan umum, dapat pula diartikan bahwa pemilihan tersebut dilakukan oleh DPRD secara demokratis. Dalam perspektif sejarah perubahan UUD 1945, rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 (perubahan) ditetapkan pada perubahan kedua UUD 1945, sedangkan cara pemilihan Presiden, apakah oleh MPR atau secara langsung belum diputuskan dalam perubahan kedua UUD 1945. Pemilihan Presiden melalui pemilihan

---

24 Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 (perubahan)

25 Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 (perubahan)

umum baru ditetapkan pada perubahan ketiga UUD 1945.<sup>26</sup> Itu sebabnya dapat dimengerti jika pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, UUD 1945 (perubahan kedua) belum secara tegas menentukan bahwa akan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, tetapi setelah Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung, maka sudah seharusnya pula pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota juga dipilih langsung oleh rakyat. Pasal 56 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sebagai pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945, secara tepat memaknai pemilihan secara demokrasi sebagai suatu pemilihan langsung dari rakyat.<sup>27</sup> Demikian halnya dengan UU No. 23 Tahun 2014 juga menggunakan mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat.

#### D. Penutup

Pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 menyepakati dan memilih Bentuk Negara Kesatuan sebagai sendi dalam penataan hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, dan antara pemerintah daerah yang satu dengan lainnya. Pengaturan pemerintahan daerah dalam UUD 1945 (asli) terlalu umum dan sederhana. Berdasarkan sejarah pembentukan rumusan pasal 18 UUD 1945 (asli), diketahui bahwa maksud yang terkandung dalam pasal tersebut adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan otonomi seluas-luasnya. Dengan sendirinya penjelasan Pasal 18 yang bertentangan dengan makna Pasal 18 tidak berlaku, di samping kedudukan penjelasan itu sendiri menimbulkan perdebatan keabsahannya. Pelbagai UU yang merupakan pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli) mengalami fluktuasi perihal luas dan sedikitnya otonomi daerah. UU No. 5 Tahun 1974 merupakan UU pamungkas yang mengebiri hakikat otonomi daerah yang dikehendaki oleh jiwa Pasal 18 UUD 1945 (asli). Pada penghujung belakunya UUD 1945 (asli), lahir UU No. 22 Tahun 1999 yang memuat materi pengaturan otonomi daerah yang lebih mendekati maksud otonomi daerah menurut Pasal 18.

---

26 Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 (perubahan ketiga): Presiden dan Wakil Presiden di pilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

27 Pasal 56 ayat (1) UUD 1945 (perubahan), selengkapnya berbunyi: Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Perubahan Pasal 18 UUD 1945 melalui perubahan kedua, antara lain, semakin mempertegas dianutnya otonomi seluas-luasnya, asas otonomi daerah dan asas tugas pembantuan, susunan pemerintahan daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pengaturan asas pemerintahan daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 terdapat perbedaan mendasar antara rumusan dalam Pasal 1 point 2 yang hanya menganut asas otonomi dan tugas pembantuan (sejalan dengan UUD 1945), sedangkan rumusan Pasal 5 ayat (4) mengatur adanya tiga asas, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Rumusan yang terakhir ini menyalahi pemaknaan asas baik secara teori juga bertentangan dengan UUD 1945.

### DAFTAR PUSTAKA

- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia –studi sosio-legal atas konstituante 1956-1959*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995.
- A.G. Pringgodigdo dalam, Ateng Syafrudin, *DPRD Sebagai Badan Legislatif Daerah dari Masa ke Masa*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII Yogyakarta, Yogyakarta, 2002.
- B.N. Marbun, *DPR Daerah, Pertumbuhan dan Masa Depan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, 2002.
- Jurnal Konstitusi, Volume 4 Nomor 1, Maret 2007.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, I, Siguntang, Jakarta, 1971.
- Pot, C.W.Van Der, *Handboek van Nederlands Staatsrecht*, Cet. 11, 1983.
- Soetandyo Wignosubroto (dkk), *Pasang Surut Otonomi Daerah-sketsa perjalanan 100 tahun*, Yayasan TIFA & Institute for Local

*Development*, Jakarta, 2005.

The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap: Undang-undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Karya Kencana, Yogyakarta, 1977.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

## EVALUASI KINERJA PENDAPATAN DAERAH DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH SEBAGAI USAHA MENINGKATKAN KEMANDIRIAN DAERAH

Oleh: *Bahrul Ulum Annafi*  
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya  
Email: [bahrulannafi@ub.ac.id](mailto:bahrulannafi@ub.ac.id)

### ABSTRACT

*This paper explains about the important part of local finance, that is the local revenue performance evaluation which are focused on local taxes performance and retributions. Several problems that often arise are first, on the aspect of setting the target too high, thus impress "overestimate". Second, sometime the target, which is set too low consequently, pessimist target occurs. This evaluation is used to create the target does not overestimate or pessimist, thereby the local government could get fully picture and they could decide appropriate target for the local taxes and retributions.*

**Key Words:** *Autonomy, Local Revenue, Local Taxes and Retributions*

### ABSTRAKSI

Jurnal ini membahas tentang salah satu bagian penting dari Keuangan Daerah, yakni evaluasi kinerja pendapatan daerah yang difokuskan pada kinerja Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Beberapa permasalahan yang seringkali muncul adalah pertama, pada aspek penentuan target Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, terkadang suatu daerah menetapkan target yang terlalu tinggi sehingga terkesan *overestimate*. *Kedua*, terkadang target yang ditetapkan terlalu rendah, sehingga terjadi target yang pesimis. Evaluasi ini salah satunya digunakan agar jangan sampai target yang ditetapkan menjadi target yang *overestimate* ataupun pesimis, sehingga

Daerah bisa memotret secara utuh dan bisa menentukan target pajak daerah dan retribusi daerahnya dengan lebih riil dan mendekati kenyataan.

**Kata Kunci:** Keuangan Daerah, Otonomi, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

## A. LATAR BELAKANG

Keberadaan Otonomi Daerah di Indonesia merupakan sebuah fenomena yang menarik, perubahan pola yang digunakan dalam otonomi daerah yang selama ini digunakan di Indonesia masih memunculkan masalah-masalah tertentu yang seringkali mempengaruhi pelaksanaan Otonomi Daerah. Pasca dilaksanakannya Otonomi Daerah dengan model Desentralisasi setelah terjadinya reformasi pada 1998, yang ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah di Indonesia berganti wajah, dengan meletakkan bandul pembangunan dan kesejahteraan bertitik tolak di daerah.

Masa transisi dari pemerintahan yang sentralistik ke arah desentralisasi menghendaki setiap daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Persoalan utamanya bersumber pada seberapa bebas masyarakat, dalam konteks ini adalah pemerintah daerah bergerak atau berinisiatif dalam lingkungan kekuasaan negara, dan seberapa besar pula masyarakat daerah dapat mempengaruhi kebijakan negara dan atau pemerintahan daerah yang pada gilirannya kebijakan itu akan berujung kepada pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Salah satu isu utama yang selalu muncul dalam perjalanan Otonomi Daerah di Indonesia pada era mulai Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang disusul dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan sekarang dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah mengenai kemandirian keuangan daerah.

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.<sup>1</sup> Semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan daerah, menggambarkan bahwa pemerintah daerah telah mampu meningkatkan kemampuan keuangan yang berasal dari daerah serta mengurangi ketergantungan terhadap bantuan dana pemerintah pusat.<sup>2</sup>

Kemandirian keuangan daerah bisa diukur dari perbandingan antara ketergantungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) disbanding dengan pendapatan yang berasal dari sumber lainnya seperti bantuan pemerintah pusat maupun pinjaman daerah.<sup>3</sup> Dengan tingkat kemandirian yang baik, maka tentu akan meminimalisir tingkat ketergantungan terhadap pemerintah Pusat maupun Provinsi melalui dana perimbangan.<sup>4</sup> Menurut Menteri Keuangan, pada tahun 2018, ketergantungan daerah terhadap alokasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) masih sangat tinggi. Secara rata-rata nasional, ketergantungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terhadap TKDD sebesar 80,1%. Sementara, kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya sekitar 12,87%. Ketergantungan fiskal terhadap pusat justru lebih parah terjadi pada pemerintah daerah kota/kabupaten. Padahal, bandul otonomi daerah terletak di level kota/kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>5</sup>

---

1 Imam Sumardjoko, 2019, *Penguatan Kinerja Keuangan Daerah Wilayah Kepulauan dan Implikasinya Terhadap Perubahan Fundamental Ekonomi Regional*, Jurnal Defis, Edisi 5 Volume V, Januari-April 2019. Hlm. 11

2 Stannia Cahaya Suci dan Alla Asmara, 2014, *Pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Provinsi Banten*, Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan Vol 3 No 1

3 Imam Sumardjoko, *Op.Cit.*

4 Boni Saputra dan Riki Fernando, 2017, *Kontribusi Sumber-Sumber PAD Dalam Mendukung Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten Sleman*, Jurnal Riset Akuntansi dan Keuangan, Volume 5 Nomor 3.

5 Yoga Nurdiana Nugraha, *Ketergantungan Fiskal Daerah dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia* (Online), <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/> diakses Agustus 2020.

Permasalahan kemandirian keuangan daerah ini memang merupakan salah satu isu utama dalam pelaksanaan otonomi daerah, keberhasilan otonomi daerah tidak terlepas dari kemampuan daerah dalam tata kelola keuangan. Cita-cita pemerataan kesejahteraan dalam otonomi daerah tidak akan bisa diwujudkan tanpa adanya kemampuan daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah sehingga tidak tergantung terhadap Pusat.

Dengan kondisi sebagaimana dijelaskan di atas, maka kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber keuangan asli daerah yang ada mutlak menjadi hal yang sangat penting. Dalam Pasal 185 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa, Pendapatan Asli Daerah meliputi, pajak daerah; retribusi daerah; hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Salah satu sumber pendapatan asli daerah yang memiliki peran paling besar dalam menunjang Pendapatan Asli Daerah adalah Pajak daerah. Pajak Daerah merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi daerah ditujukan untuk meningkatkan kemandirian daerah yang dindikasikan dengan meningkatnya pendapatan melalui penggalian potensi penerimaan pajak untuk meningkatkan penerimaan daerahnya. Upaya Pajak (*Tax Effort*) adalah upaya peningkatan pajak daerah yang diukur melalui perbandingan antara hasil penerimaan (realisasi) sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan potensi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah.

*Tax effort* menunjukkan upaya pemerintah untuk mendapatkan pendapatan bagi daerahnya dengan mempertimbangkan potensi yang dimiliki Potensi dalam pengertian ini adalah seberapa besar target yang ditetapkan pemerintah daerah dapat dicapai dalam tahun anggaran daerah tersebut. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan yang sifatnya dibatasi atau tidak boleh melebihi apa yang diatur oleh undang-undang (*closed-list*) untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah, disebut sistem tertutup.<sup>6</sup>

6 <https://erlanandard.wordpress.com/2014/12/22/perlunya-perubahan-uu-no-28-tahun-2009-tentang-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah/>, diakses pada 13 Agustus 2015, pukul

Di satu sisi banyak daerah belum kreatif mengembangkan potensinya sehingga jenis pungutan daerah berupa pajak dan retribusi daerah yang memenuhi kriteria masih relatif kecil dalam mengangkat PAD. Sedangkan di sisi lain banyak daerah yang terlalu kreatif dalam mengembangkan pungutan daerah, namun tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga diantaranya terpaksa dibatalkan oleh pemerintah.

Pemberian kewenangan kepada daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah telah mengakibatkan pemungutan berbagai jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan masyarakat. Pemungutan ini harus dapat dipahami oleh masyarakat sebagai sumber penerimaan yang dibutuhkan oleh daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Untuk mengatur pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, Pemerintah bersama DPR telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 dan yang terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang tersebut menjadi dasar hukum pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk memungut atau tidak memungut suatu jenis pajak daerah dan retribusi daerah di daerahnya.

Pelaksanaan kewenangan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah tersebut harus didasarkan atas Peraturan Daerah, dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyatakan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur dengan Peraturan daerah. Berdasarkan hal itu maka dipandang perlu untuk menetapkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi jasa usaha, retribusi jasa umum, dan retribusi perijinan tertentu.

Dalam Undang-Undang tersebut, ditetapkan beberapa jenis pajak daerah yang dapat dipungut oleh daerah kabupaten/kota, jenis pajak daerah tersebut antara lain:

1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran;
3. Pajak Hiburan;
4. Pajak Reklame;
5. Pajak Penerangan Jalan;
6. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
7. Pajak Parkir;
8. Pajak Air Tanah
9. Pajak Sarang Burung Walet;
10. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan; dan
11. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Selain dari pajak-pajak tersebut di atas, pemerintah daerah dilarang untuk memungut pajak, hal ini seperti yang terlihat dalam ketentuan Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 28 Tahun 2009, selain itu, pajak-pajak yang memiliki potensi yang kurang memadai juga tidak perlu dilakukan pemungutan (Pasal 2 ayat (4)).

Sementara itu, penetapan jenis retribusi yang berlaku untuk suatu daerah dalam hal-hal tertentu harus sama. Prinsip keadilan harus diberlakukan dalam menetapkan jenis retribusi. Penetapan berlakunya jenis retribusi dipengaruhi oleh dua faktor utama, yakni faktor sumber daya alam (geografis) dan faktor sumber daya manusia yang akan menjadi objek dan wajib retribusi<sup>7</sup>. Dalam Pasal 108 ayat (1) UU Nomor 28 Tahun 2009 dinyatakan bahwa, secara umum, retribusi dibagi dalam tiga kelompok besar, yakni retribusi Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Jasa Tertentu, dengan spesifikasi dan jenis retribusi yang bermacam-macam, meskipun telah ditetapkan seperti itu, penerapan di masing-masing daerah akan berbeda-beda sesuai dengan kemampuan yang ada di daerah tersebut.

Pendapatan daerah dari sumber retribusi ini bergantung seberapa cepat dan tepat aparat pemerintah di daerah menyusun strategi penarikannya. Objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah

---

<sup>7</sup> Himawan Estu Bagijo, *Pajak dan Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten/Kota dan Pemerintah Propinsi Jawa Timur)*, Persepektif, Volume XVI No. 1 Tahun 2011, Edisi Januari. Hlm. 13.

daerah, namun, meskipun begitu, tidak semua jenis jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusi. Hal ini tentunya berkaitan dengan pertimbangan sosial ekonomi, layak atau tidaknya sesuatu dijadikan objek retribusi. Pajak dan retribusi daerah merupakan bagian pendapatan yang strategis bagi daerah untuk biaya penyelenggaraan pemerintahan. Dalam upaya mengelola urusan pemerintahan daerah yang lahir sebagai konsekuensi dari otonomi, daerah harus mampu mengumpulkan uang sebagai instrumen pembiayaan.

Selain pemungutan terhadap pajak daerah dan retribusi daerah, juga perlu dilakukan upaya-upaya optimalisasi pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Upaya optimalisasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah bisa dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan evaluasi terhadap kinerja keuangan daerah. Pengukuran kinerja keuangan, dengan menggunakan analisis rasio laporan keuangan sebagai alat analisis, secara luas telah banyak digunakan dan diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik, khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas, padahal dari analisis rasio laporan keuangan, pemerintah daerah, dapat diketahui bagaimana kinerja pemerintah daerah yang bersangkutan dan juga dapat dijadikan sebagai acuan untuk lebih meningkatkan pendapatan daerah. Untuk dapat mengukur kinerja pemerintah daerah, perlu diketahui indikator-indikator kinerja sebagai dasar penilaian kinerja, adanya indikator kinerja akan membantu pemerintahan daerah dalam proses pengambilan keputusan anggaran dan dalam mengawasi kinerja anggaran pemerintah. Menurut Abdul Halim, pengukuran terhadap kinerja keuangan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah.<sup>8</sup> Untuk melihat kinerja keuangan daerah, dapat dilakukan dengan menganalisis<sup>9</sup>:

1. Derajat desentralisasi fiskal (tingkat kemandirian daerah)

Derajat desentralisasi fiskal adalah tingkat kemandirian daerah untuk membiayai kebutuhan daerahnya sendiri tanpa

---

8 Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Daerah*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2004, Hlm. 24.

9 Emanuel Be Haukilo, *Evaluasi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara (Studi Kasus Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah)*, 2011, Tesis Tidak Diterbitkan, Universitas Negeri Sebelas Maret, Surakarta.

menggantungkan diri dengan pemerintah pusat.

2. Kebutuhan fiskal (*fiscal need*)

Menurut ketentuan dalam Pasal 28 ayat (1) UU Nomor 33 Tahun 2004, kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum.

3. Kapasitas fiskal (*fiscal capacity*)

Kapasitas fiskal, dalam ketentuan Pasal 28 ayat (3) UU Nomor 33 Tahun 2004, dinyatakan sebagai sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan dana bagi hasil.

4. Upaya fiskal (*tax effort*)

Upaya fiskal adalah koefisien elastisitas PAD dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

5. Kebutuhan Fiskal Standar (SKF)

Kebutuhan Fiskal standar adalah rata-rata kebutuhan fiskal standar suatu daerah.

6. Kapasitas Fiskal Standar (KFS)

Kapasitas Fiskal Standar adalah rata-rata kapasitas fiskal standar suatu daerah.

7. Semakin tinggi PAD, semakin kuat pula derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya). Semakin rendah PAD, semakin lemah pula derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandiriannya).

8. Semakin tinggi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), semakin kuat pula derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya). Semakin rendah Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (PHPBP), maka semakin lemah derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya).

9. Semakin tinggi sumbangan daerah (SB) maka semakin lemah derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya). Semakin rendah Sumbangan Daerah (SB) maka semakin kuat derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirannya).

10. Semakin tinggi Indeks Pelayanan Publik Perkapita (IPPP), maka semakin besar pula kebutuhan fiskal (*fiscal need*). Semakin rendah Indeks Pelayanan Publik Perkapita (IPPP), semakin sedikit pula kebutuhan fiskal (*fiscal need*).
11. Semakin elastis PAD suatu daerah, maka struktur PAD dari sebuah daerah tersebut semakin baik. Semakin inelastis PAD suatu daerah, maka struktur PAD suatu daerah tersebut semakin buruk.

Pada penjelasan di atas, terlihat posisi penting Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam upaya pengukuran kinerja keuangan daerah. PAD ini salah satunya berasal dari Pajak dan Retribusi Daerah, jenis-jenis pajak dan retribusi daerah tersebut dapat dilihat dalam ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Mengacu pada pembahasan dan uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, kebutuhan akan hasil analisa dan kajian mendalam mengenai kinerja keuangan daerah, dalam hal ini kinerja Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sangat diperlukan demi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Pendapatan Daerah**

Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, setiap daerah diberikan kewenangan yang lebih luas sebagai wujud dari otonomi daerah. Dengan kewenangan tersebut setiap daerah wajib melaksanakan bidang-bidang pemerintahan yang meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, investasi, lingkungan hidup, agraria, koperasi, tenaga kerja, dan termasuk kewenangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah masing-masing. Dalam menjalankan urusan pemerintahan harus terdapat pedoman dan standar yang mencakup aspek perencanaan pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan.<sup>10</sup> Pemberian otonomi daerah

---

<sup>10</sup> Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah yang disertai desentralisasi fiskal merupakan salah satu pendukung desentralisasi dalam menyelenggarakan pembangunan daerah. Secara umum, dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Pendapatan Daerah terdiri dari tiga hal, yakni dana bagi daerah terdiri dari 3 bagian yakni :<sup>11</sup>

#### a. Pendapatan Asli Daerah

Menurut Abdul Halim adalah Penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan Perundang Undangan yang berlaku. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sektor ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah. Dalam Pasal 31 ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pendapatan Asli Daerah terdiri atas, 1) Pajak Daerah, 2) Retribusi Daerah, 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan 4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menurut Soenarto Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat tergantung pada kemampuan keuangan daerah (PAD), sumber daya manusia dimiliki daerah, serta kemampuan daerah untuk mengembangkan segenap potensi yang ada di daerah otonom.<sup>12</sup>

#### b. Pendapatan Transfer

Pendapatan Transfer dalam Pasal 34 ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, meliputi beberapa hal, yakni:

11 TIFA “*Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah*”, Seknas Fitra, Hlm. 9

12 Keriahan Tarigan, “*Pengaruh Otonomi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Sektor-Sektor Berpotensi yang dapat dikembangkan di pemerintah kota Medan*”, Alumnus S2 PWD SPs USU, Hlm. 163

## 1) Transfer Pemerintah Pusat

Transfer pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah ini kemudian dibagi lagi kedalam beberapa jenis dana, antara lain,

### a) Dana Perimbangan

Dana perimbangan ini terdiri dari dua bentuk, *pertama*, Dana Transfer Umum, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Umum. *Kedua*, Dana Transfer Khusus yang terdiri dari Dana Alokasi Khusus Fisik (DAK Fisik) dan Dana Alokasi Khusus (DAK Non Fisik).

Dana Bagi Hasil dalam Dana Perimbangan ini bersumber dari bagi hasil sektor pajak, yang terdiri dari Pajak Bumi dan Bangunan sektor perkebunan, pertambangan, dan perhutanan, PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21, serta cukai hasil tembakau. Selain itu, dana bagi hasil juga bersumber dari sumber daya alam, yang terdiri dari:

- (1) penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran ijin usaha pemanfaatan hutan, provisi sumber daya hutan, dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;
- (2) penerimaan pertambangan mineral dan batubara yang berasal dari penerimaan iuran tetap dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;
- (3) penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;
- (4) penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;

- (5) penerimaan dari panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian Pemerintah Pusat, iuran tetap, dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan; dan
- (6) penerimaan perikanan yang berasal dari pungutan pengusaha perikanan dan pungutan hasil perikanan yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

b) Dana Insentif Daerah

Dana insentif daerah merupakan dana yang dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan kriteria tertentu dengan tujuan untuk memberikan penghargaan atas perbaikan dan/atau pencapaian kinerja tertentu dan bersumber dari APBN.

c) Dana Otonomi Khusus

Merupakan dana yang dialokasikan kepada daerah yang memiliki otonomi khusus. Daerah yang memiliki otonomi khusus tersebut semisal DKI Jakarta, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat.

d) Dana Keistimewaan

Merupakan dana yang dialokasikan kepada daerah Istimewa yang ada di Indonesia. Daerah tersebut antara lain, Daerah Istimewa Yogyakarta.

e) Dana Desa

Merupakan dana yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

2) Transfer antar-daerah

Transfer antar daerah ini terdapat dua bentuk, *pertama*, Pendapatan Bagi Hasil, ini merupakan dana yang bersumber

dari pendapatan daerah yang dialokasikan kepada daerah lain. *kedua*, bantuan keuangan, merupakan dana yang diterima dari daerah lainnya baik dalam rangka kerja sama daerah, pemerataan peningkatan kemampuan keuangan, serta dalam rangka tertentu lainnya.

### c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah meliputi, Hibah, dana darurat, dan pendapatan lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 2. Pajak Daerah

Pajak Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan yang menjadi idola penerimaan bagi pemerintah daerah. Pajak daerah adalah pajak yang dipungut daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah melalui kepentingan pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah.<sup>13</sup> Terdapat banyak batasan tentang pajak yang dikemukakan para ahli, tetapi pada dasarnya isinya hampir sama yaitu pajak adalah pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan tanpa imbalan jasa yang secara langsung dapat ditunjuk.<sup>14</sup> Dari batasan atau definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa unsur-unsur pajak adalah :

1. Iuran masyarakat kepada negara;
2. Berdasarkan undang-undang;
3. Tanpa balas jasa secara langsung;
4. Untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa Pajak Daerah, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya

<sup>13</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Management Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002. hlm. 93

<sup>14</sup> Suparmoko, *Ekonomi Publik untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002. hlm. 277

kemakmuran rakyat.

Kriteria Pajak Daerah menurut UU Nomor 28 Tahun 2009 tidak jauh berbeda dengan kriteria pajak secara umum, yang membedakan antara keduanya adalah pihak pemungutnya. Kalau Pajak Umum atau biasa disebut Pajak Pusat, yang memungut adalah Pemerintah Pusat, sedangkan Pajak Daerah yang memungut adalah Pemerintah Daerah, baik Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Menurut Davey, kriteria Pajak Daerah terdiri dari 4 (empat) hal yaitu:<sup>15</sup>

- a. Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan pengaturan dari daerah sendiri.
- b. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan pemerintah pusat tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah.
- c. Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh pemerintah daerah.
- d. Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada pemerintah daerah.

Menurut Kristiadi<sup>16</sup>, pajak daerah secara teori hendaknya memenuhi beberapa persyaratan, antara lain:

- a. Tidak bertentangan atau searah dengan kebijakan pemerintah pusat;
- b. Sederhana dan tidak banyak jenisnya;
- c. Biaya administrasinya rendah;
- d. Tidak mencampuri sistem perpajakan pusat;
- e. Kurang dipengaruhi oleh “*business cycle*” tapi dapat

15 K.J Davey dalam Kesit Bambang Prakoso, *Pajak dan Retribusi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2003. hlm. 2.

16 Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerjasama Internasional, *Evaluasi Pelaksanaan UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan Departemen Keuangan RI, Jakarta, 2005.

berkembang dengan meningkatnya kemakmuran;

- f. Beban pajak relatif seimbang dan “*tax base*” yang sama diterapkan secara nasional;

Jenis pajak daerah sendiri dibedakan menjadi dua yaitu Pajak Daerah Provinsi dan Pajak Daerah Kabupaten/Kota. Pajak Provinsi sendiri meliputi:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Air Permukaan; dan
- e. Pajak Rokok.

Sedangkan pajak untuk kabupaten dan Kota terdiri atas:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Dalam penerapannya sebagian pajak daerah, perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut<sup>17</sup> :

1. Pajak yang ditujukan sebagai alat stabilitasi perekonomian dan memperbaiki distribusi pendapatan sebaiknya menjadi tanggung jawab pusat, baik dalam penentuan basis, tarif, maupun sistem administrasi. Dengan demikian, pajak yang dianggap strategis dan dapat memperburuk kondisi ketimpangan antar daerah, pengelolaannya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.
2. Basis pajak yang memiliki tingkat mobilitas tinggi tidak diserahkan kepada daerah. Ini dikarenakan mobilitas objek pajak akan memungkinkan para pembayar pajak untuk pemindahan (relokasi) dari daerah yang beban pajaknya tinggi ke daerah dengan beban pajak lebih rendah. Dampaknya, kebijakan daerah dalam menetapkan tarif pajak menjadi terbatas.
3. Tuntutan administrasi dari pajak yang diserahkan kepada daerah hendaknya disesuaikan dengan kapasitas administratif aparat dan sumber daya yang ada di daerah.

### 3. Retribusi Daerah

Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.<sup>18</sup> Menurut Rochmat Sumitra, retribusi adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sedangkan menurut James McMaster, seorang ahli ekonomi Australia, retribusi didasari dari dua prinsip. Pertama, *benefit principle* mereka yang menerima kenikmatan

17 Niniek L. Gyat, dalam Yunita Liliyani Damayanti, *Evaluasi penerimaan Pajak Daerah*, FE UI, Jakarta, 2010, hlm. 22

18 Sugianto, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Grasindo, Jakarta 2007, hlm. 2

langsung dari pelayanan harus membayar sesuai dengan kebutuhan mereka. Kedua, *ability-to-pay principle* pengenaan tarif retribusi berdasarkan kemampuan wajib retribusi sesuai dengan penghasilan.

Retribusi Daerah sendiri menurut Josef Riwu Kaho memiliki ciri-ciri khusus yaitu:<sup>19</sup>

- a) Retribusi dipungut oleh Daerah;
- b) Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah secara langsung;
- c) Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan atau memakai jasa yang disediakan daerah.

Retribusi sendiri dapat diklasifikasikan menjadi dua sumber pembiayaan. *Pertama*, pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah dari sumber-sumber di luar pemerintah daerah (*external source*) atau pihak luar. Pihak luar ini adalah pihak-pihak yang berada diluar pemerintahan daerah yang bersangkutan dan juga diluar seluruh perangkatnya, selain itu masyarakat daerah yang bersangkutan juga bukan merupakan bagian dari ini, pemerintah pusat, tingkatan pemerintahan di atas pemerintahan daerah yang bersangkutan, seperti negara asing, pihak swasta, dan pihak ketigalah yang merupakan pihak luar tersebut.

*Kedua*, pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah dari sumber-sumber yang dikelola oleh pemerintah daerah itu sendiri (*Local source*). Kategori pendapatan yang kedua ini merupakan pendapatan yang digali dan ditangani oleh pemerintah daerah dari sumber-sumber pendapatan yang terdapat dalam wilayah yurisdiksi wilayah daerahnya. Pendapatan ini meliputi pajak daerah (*local tax, sub national tax*), retribusi daerah (*local etribution, fees, ocal licence*) dan hasil dari Badan-badan usaha (*local owned enterprise*) yang dimiliki oleh Pemerintah daerah.

Retribusi merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintah daerah dan

19 Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm 52

pembangunan daerah itu sendiri dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah itu. Retribusi akan meningkatkan pendapatan daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka karakteristik retribusi sendiri adalah :

- a) Retribusi dipungut berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku untuk umum (peraturan daerah).
- b) Dalam pembayaran retribusi terdapat imbalan secara langsung yang dapat ditunjuk secara individual.
- c) Hasil retribusi dipergunakan untuk pelayanan umum terkait dengan retribusi yang bersangkutan.
- d) Pelaksanaannya dapat dipaksakan, namun paksaan retribusi ini bersifat ekonomis.

Tujuan retribusi daerah pada dasarnya memiliki persamaan pokok dengan tujuan pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara atau pemerintah daerah. Tujuan tersebut adalah:

- a) Mengisi kas daerah guna memenuhi kebutuhannya;
- b) Mengatur kemakmuran masyarakat melalui jasa yang diberikan secara langsung kepada masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, objek retribusi daerah meliputi berbagai jenis jasa tertentu yang khusus disediakan oleh pemerintah daerah. Tetapi perlu digaris bawahi bahwa tidak semua jasa dapat dikenakan retribusi daerah, sehingga Retribusi Daerah sebenarnya terdiri dari 3 golongan, yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan tertentu. Berikut ini adalah tabel jenis-jenis retribusi berdasarkan golongannya.

**Tabel 1. Jenis-jenis Retribusi Berdasarkan Golongannya**<sup>20</sup>

Retribusi Jasa Umum		Retribusi Jasa Usaha		Retribusi Perizinan Tertentu	
1.	Retribusi Pelayanan Kesehatan;	1.	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;	1.	Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
2.	Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;	2.	Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;	2.	Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
3.	Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;	3.	Retribusi Tempat Pelelangan;	3.	Retribusi Izin Gangguan;
4.	Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;	4.	Retribusi Terminal;	4.	Retribusi Izin Trayek dan
5.	Retribusi Pelayanan Pasar;	5.	Retribusi Tempat Khusus Parkir;	5.	Retribusi Izin Usaha Perikanan.
6.	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;	6.	Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggrahan/Villa;		
7.	Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;	7.	Retribusi Rumah potong Hewan;		
8.	Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;	8.	Retribusi Pelayanan Kepelabuhan;		
9.	Retribusi Penyedia dan/atau Penyedot Kakus;	9.	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga;		
10.	Retribusi Pengolahan Limbah Cair;	10.	Retribusi Penyeberangan di Air;		
11.	Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang;	11.	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.		
12.	Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan				

20 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

---

**13. Retribusi Pengendalian**

Menara Telekomunikasi.

---

Retribusi berdasarkan golongannya ada 3 macam seperti yang telah dijelaskan di atas, Golongan *Pertama*, Retribusi jasa umum sendiri merupakan retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan<sup>21</sup>. Retribusi jasa umum sendiri disesuaikan dengan dengan tingkat potensi penerimaannya, jika dirasa kecil daerah dapat memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma.

*Kedua*, Retribusi Jasa Usaha adalah Retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemda dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya disediakan oleh sektor swasta. Retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah yang menganut prinsip komersial, yang meliputi :

- a. Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal;
- b. Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum memadai disediakan oleh pihak swasta.

*Ketiga*, Retribusi Perizinan Tertentu, menurut UU Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 140 yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemda dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

---

21 Pasal 109, Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

**Tabel 2. Kriteria Retribusi Daerah Berdasarkan Golongannya**

Retribusi Jasa Umum	Retribusi Jasa Usaha	Retribusi Perizinan Tertentu
<p>1. Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu;</p> <p>2. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;</p> <p>3. Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar Retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum;</p> <p>4. Jasa tersebut layak untuk dikenakan Retribusi;</p> <p>5. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya;</p>	<p>1. Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perizinan Tertentu; dan</p> <p>2. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogianya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai Daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah.</p>	<p>1. Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi;</p> <p>2. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum; dan</p> <p>3. Biaya yang menjadi beban Daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari Retribusi perizinan.</p>

- 
6. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang potensial; dan
  7. Pemungutan Retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.
- 

Dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan antara pajak dan retribusi, untuk lebih jelasnya perbedaan dari sifat pajak dan retribusi digambarkan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 3. Perbedaan Pajak dan Retribusi**

<b>Faktor Pembeda</b>	<b>Pajak</b>	<b>Retribusi</b>
<b>Keputusan</b>	Keputusan/UU	Keputusan dari Pemerintah Daerah
<b>Ketetapan</b>	Diatur oleh UU	Ditetapkan dengan Peraturan Daerah
<b>Pihak Pemungut</b>	Pemerintah Pusat	Pemerintah Daerah
<b>Sifat Pemungut</b>	Wajib yang dapat dipaksa	Tidak Wajib
<b>Imbalan/jasa</b>	Tidak mendapat imbalan/ jasa secara langsung	Mendapat imbalan jasa secara langsung
<b>Sumber Pendapatan</b>	Sumber pendapatan pemerintah pusat dan daerah	Sumber pendapatan pemerintah daerah

---

Sumber: <http://www.crayonpedia.org/mw/BSE:Pajak>

#### 4. Evaluasi Kinerja Pendapatan Daerah

Peran dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bisa dibilang secara pokok-pokoknya sama yaitu sebagai sumber pendapatan asli daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Permasalahan yang dihadapi oleh Daerah pada umumnya dalam kaitan penggalian sumber-sumber pajak daerah dan retribusi daerah, yang merupakan salah satu komponen dari PAD, adalah belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan.

Selain itu, terkadang penerimaan dari Pajak daerah dan retribusi daerah masih belum bisa memenuhi kebutuhan daerah 100%. Karena itu pemerintah daerah perlu untuk mencari cara agar pendapatan mereka dari pajak daerah dan retribusi daerah dapat meningkat. Secara umum, upaya yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah melalui optimalisasi intensifikasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, antara lain dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut<sup>22</sup>:

a) Memperluas basis penerimaan

Tindakan yang dilakukan untuk memperluas basis penerimaan yang dapat dipungut oleh daerah, yang dalam perhitungan ekonomi dianggap potensial, antara lain yaitu mengidentifikasi pembayar pajak baru/potensial dan jumlah pembayar pajak, memperbaiki basis data objek, memperbaiki penilaian, menghitung kapasitas penerimaan dari setiap jenis pungutan.

b) Memperkuat proses pemungutan

Upaya yang dilakukan dalam memperkuat proses pemungutan, yaitu antara lain dengan mempercepat penyusunan Perda/ mengoptimalkan perda, mengubah tarif, khususnya tarif retribusi dan peningkatan SDM.

---

22 Ig. Sigit Murwito, *Sistem Closed-List Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan Optimalisasi Penerimaan Daerah*, KPPOD Brief Edisi Oktober-Desember 2014.

c) Meningkatkan pengawasan

Hal ini dapat ditingkatkan antara lain dengan melakukan pemeriksaan secara dadakan dan berkala, memperbaiki proses pengawasan, menerapkan sanksi terhadap penunggak pajak dan sanksi terhadap pihak fiskus, serta meningkatkan pembayaran pajak dan pelayanan yang diberikan oleh daerah.

d) Meningkatkan efisiensi administrasi dan menekan biaya pemungutan.

Tindakan yang dilakukan oleh daerah antara lain dengan memperbaiki prosedur administrasi pajak melalui penyederhanaan administrasi pajak, meningkatkan efisiensi pemungutan dari setiap jenis pemungutan.

e) Meningkatkan kapasitas penerimaan melalui perencanaan yang lebih baik

Hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait.

Salah satu upaya memaksimalkan pencapaian penerimaan daerah, bisa dilakukan melalui sebuah kajian terhadap potensi penerimaan yang ada, kajian terhadap potensi bisa dilakukan melalui banyak cara, salah satunya adalah dengan melakukan pendataan terhadap wajib pajak, serta menggali calon wajib pajak baru potensial yang belum menjadi wajib pajak. Kajian penerimaan daerah tersebut juga harus dilengkapi dengan hasil analisis tingkat laju pertumbuhan, efektivitas penerimaan daerah, dan tingkat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap keseluruhan pendapatan daerah. Faktor pendukung lainnya yang dapat dikendalikan berupa kebijakan dan kelembagaan serta faktor yang tidak dapat dikendalikan seperti variabel mikro dan makro ekonomi yang akan memberikan pengaruh terhadap sumber-sumber PAD. Faktor-faktor tersebut akan berguna pada saat melakukan identifikasi, mengukur potensi penerimaan daerah, juga dapat menentukan besar kecilnya motivasi pemerintah daerah dalam keputusan penetapan pajak daerah serta dapat pula sebagai penentu seberapa besar kemauan masyarakat membayar pajak daerah yang sudah ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Setelah dilakukan evaluasi, juga perlu kemudian dilihat laju pertumbuhan pendapatan daerah, salah satu yang penting untuk dilihat laju pertumbuhannya adalah laju pertumbuhan pajak daerah. Laju pertumbuhan pajak daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapainya dari periode ke periode berikutnya. Menurut Halim<sup>23</sup>, “Diketuainya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi yang perlu mendapat perhatian”. Mengukur laju pertumbuhan pajak daerah digunakan rumus sebagai berikut:<sup>24</sup>

$$G_n = \frac{X_n - X(n-1)}{X(n-1)} \times 100\%$$

Keterangan:

$G_n$  = Laju pertumbuhan pajak daerah pertahun

$X_n$  = Realisasi penerimaan pajak daerah tahun tertentu

$X(n-1)$  = Realisasi penerimaan pajak daerah tahun sebelumnya

Berdasarkan hasil perhitungan di atas dapat diketahui sejauh mana perkembangan laju pertumbuhan pajak daerah berdasarkan persentase yang diketahui. Skala pengukuran laju pertumbuhan pajak daerah didasarkan pada kriteria yang disusun dalam Tabel 4 berikut ini:<sup>25</sup>

23 Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba Empat, 2007.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.* hlm. 163.

**Tabel 4. Kriteria Laju Pertumbuhan Pajak Daerah**

Persentase Laju Pertumbuhan Kriteria	Kriteria
85% - 100%	Sangat berhasil
70% - 85%	Berhasil
55% - 70%	Cukup Berhasil
30% - 55%	Kurang berhasil
Kurang dari 30%	Tidak berhasil

### 5. Problem Regulasi Pengaturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengaturan tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Peraturan perundang-undangan tersebut menjadi acuan bagi daerah untuk melakukan pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sejauh ada potensi penerimaan dari obyek yang akan dipungut (*open list system*), tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi. Kondisi tersebut pada akhirnya memunculkan sebuah ketidakpastian hukum dan multitafsir, diantaranya mendorong lahirnya “kreatifitas bermasalah” berupa munculnya banyak perda pungutan yang tumpang tindih sehingga terjadi *double taxation* dan menimbulkan ketidakpastian berusaha di daerah.<sup>26</sup>

Kemudian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah datang untuk mencoba menjawab permasalahan tersebut. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini dibuat untuk tiga tujuan, *pertama*,

<sup>26</sup> KPPOD, *Evaluasi Perda-Perda Pungutan Pasca UU 28 Tahun 2009*, KPPOD Brief Edisi Oktober-Desember 2014.

memberikan kepastian berusaha, *kedua*, penguatan kapasitas *fiscal* daerah, *ketiga*, menjaga netralitas dampak bagi fiskal nasional.<sup>27</sup>

Dalam pelaksanaannya, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah ini juga bukan tanpa masalah. Beberapa masalah yang ada dalam Undang-Undang ini adalah, *pertama*, problem fleksibilitas, sesuatu yang awalnya menjadi masalah, sehingga kemudian dilakukan perbaikan dengan hadirnya Undang-Undang ini ternyata kembali muncul. Dengan semakin berkembangnya sebuah daerah, didorong juga dengan perkembangan teknologi, banyak sekali bermunculan potensi-potensi pajak yang sebenarnya bisa dipungut atau menjadi solusi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Semisal, dengan adanya layanan pesan antar makanan secara daring, maka akan lebih memudahkan melakukan kontrol dan meminimalisir kebocoran pajak restoran apabila menambah wajib pajak restoran bukan hanya pribadi atau badan yang mengusahakan restoran, akan tetapi juga penyedia layanan pesan antar makanan, karena setiap transaksi dalam layanan pesan antar makanan secara daring selalu terekam dalam *database* penyedia, sehingga akan lebih mudah melakukan pemantauan dan pengawasan. Namun, hal ini tidak bisa dilakukan, mengingat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah wajib pajak restoran adalah pribadi atau badan yang mengusahakan restoran, dan daerah tidak dapat menambahkan secara mandiri.

*Kedua*, Pembatalan Pengaturan, beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dinyatakan dibatalkan sehingga tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi, diantaranya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-IX/2011, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, kemudian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XV/2017, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XV/2017.

*Ketiga*, Problem Sinkronisasi dan Harmonisasi, ada beberapa masalah sinkronisasi dan harmonisasi dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan Undang-Undang lainnya. Salah satunya adalah dengan diundangkannya Undang-

<sup>27</sup> *Ibid.*

Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan mengakibatkan hapusnya retribusi penggantian biaya cetak KTP dan Akta Catatan Sipil, sehingga perlu penyesuaian dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.<sup>28</sup>

### C. PENUTUP

Evaluasi Kinerja Pendapatan Daerah merupakan salah satu instrument penting untuk mengukur potensi dan melakukan optimalisasi terhadap pendapatan daerah. Diketuinya potensi pendapatan daerah merupakan salah satu dasar penetapan target pendapatan daerah. Oleh sebab itu, perhitungan potensi penerimaan daerah harus terhimpun dengan baik dan dievaluasi secara berkala. Perhitungan tersebut harus disusun lebih detail meliputi perhitungan sekaligus evaluasi potensi setiap jenis pendapatan daerah selama 5-10 tahun sebelum penentuan target pajak daerah, *mapping* potensi setiap jenis pendapatan daerah, serta penyusunan analisis kinerja setiap jenis pendapatan daerah.

---

28 Meirina Fajarwati, *Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jurnal Rechtsvinding.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abdul Halim*, 2004, *Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba Empat.
- \_\_\_\_\_, 2007, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba Empat.
- Badan Pengkajian Ekonomi, 2005, *Keuangan dan Kerjasama Internasional, Evaluasi Pelaksanaan UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan Departemen Keuangan RI.
- Emanuel Be Haukilo, 2011, *Evaluasi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara (Studi Kasus Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah)*, Tesis Tidak Diterbitkan, Surakarta: Universitas Negeri Sebelas Maret.
- Josef Riwu Kaho, 1997, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Grafindo Persada.
- Keriahen Tarigan, “*Pengaruh Otonomi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Sektor-Sektor Berpotensi yang dapat dikembangkan di pemerintah kota Medan*”, Medan: PWD SPs USU.
- Kesit Bambang Prakoso, 2003, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Yogyakarta: UII Press.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Management Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi Offset.
- Sugianto, 2007, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Grasindo.
- Suparmoko, 2002, *Ekonomi Publik untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*, Yogyakarta: Andi Offset.
- TIFA, *Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah*, Seknas Fitra.
- Yunita Liliyani Damayanti, 2010, *Evaluasi penerimaan Pajak Daerah*, Jakarta: FE UI.

### Jurnal dan Makalah

- Himawan Estu Bagijo, *Pajak dan Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten/Kota dan Pemerintah Propinsi Jawa Timur)*, Persepektif, Volume XVI No. 1 Tahun 2011, Edisi Januari.

Ig. Sigit Murwito, *Sistem Closed-List Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan Optimalisasi Penerimaan Daerah*, KPPOD Brief Edisi Oktober-Desember 2014.

Jimly Asshidiqie, 2000, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, Makalah disampaikan dalam “Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten.

KPPOD, *Evaluasi Perda-Perda Pungutan Pasca UU 28 Tahun 2009*, KPPOD Brief Edisi Oktober-Desember 2014.

Meirina Fajarwati, *Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jurnal Rechtsvinding.

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## **Website**

<http://otonomidaerah.com/latar-belakang-otonomi-daerah.html>, diakses pada 1 April 2013

<https://erlanandard.wordpress.com/2014/12/22/perlunya-perubahan-uu-no-28-tahun-2009-tentang-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah/>, diakses pada 13 Agustus 2015, pukul 13.05

Yoga Nurdiana Nugraha, *Ketergantungan Fiskal Daerah dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia* (Online), <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/> diakses Agustus 2020.

## KEDUDUKAN CAMAT DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

Oleh: Lukman Hakim<sup>1\*)</sup>

Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana

Universitas Widyagama Malang

Email: [l\\_hakim@widyagama.ac.id](mailto:l_hakim@widyagama.ac.id)

### ABSTRACT

*The study of the scope of material authority and position of the Head of State in the system of Local Government is a field of study of legal science, especially the science of state law.*

*In the perspective of the study of legal science, there is something that needs to be explained first whether the study of the authority of government officials (Camat) is reviewed from the approach of a country's system of government, or from the system of legal society or more precisely the building of society in the form of a state. The legal issue that arises is: how will the district authorities as well as officials of the operator of the responsibility. Of course this approach is in the perspective of administrative responsibility as the organizer of the government. In addition, of course, the Head's responsibilities are not limited to administrative only, including the Head's accountability in the context of public service to the community.*

*Sub-district head as the organizer of the lowest government has a shared responsibility. On the one hand district should implement government policies aimed at people directly, on the other hand district also must be able to accommodate the aspirations and dig as values, beliefs, customs, laws, and cultural life and develop in society. The problem is associated with such a heavy function of the Sub-district Head, how the concept of ideal authority and responsibility can be attached to the Sub-District, so as to be able to accommodate two seemingly different interests.*

---

1 Dosen Fakultas Hukum dan Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Widyagama Malang.

*The conclusion is that in the study of government administration, the scope of the District Head's authority should be linked to the system of government administration based on regional autonomy*

**Keywords:** *Sub-District Head, Position, District Government*

## ABSTRAK

Kajian tentang ruang lingkup materi kewenangan dan kedudukan Camat dalam sistem Pemerintah Daerah merupakan bidang kajian ilmu hukum, khususnya ilmu hukum tata negara.

Dalam perspektif kajian ilmu hukum, ada hal yang perlu dijelaskan terlebih dahulu apakah kajian kewenangan aparatur penyelenggara pemerintahan (Camat) ditinjau dari pendekatan sistem pemerintahan suatu negara, ataukah ditinjau dari sistem masyarakat hukum atau lebih tepat bangunan kemasyarakatan yang berupa negara. Permasalahan hukum yang muncul adalah: kewenangan Camat yang bagaimanakah sebagai aparatur penyelenggara pemerintahan serta tanggung jawabnya. Tentu pendekatan ini dalam perspektif tanggungjawab administratif sebagai penyelenggara pemerintahan. Disamping itu tentu tanggung jawab Camat tidak hanya terbatas pada administratif saja, termasuk akuntabilitas Camat dalam konteks pelayanan publik kepada masyarakat.

Camat sebagai penyelenggara pemerintahan terbawah mempunyai tanggung jawab yang beriringan. Di satu pihak Camat harus melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintahan yang ditujukan kepada masyarakat secara langsung, di lain pihak Camat juga harus mampu menampung dan menggali aspirasi berupa nilai, keyakinan, adat, hukum, dan budaya yang hidup dan berkembang di masyarakat. Permasalahannya adalah dikaitkan dengan fungsi Camat yang sedemikian berat, bagaimanakah konsepsi kewenangan dan tanggungjawab ideal yang dapat dilekatkan kepada Camat, sehingga mampu mengakomodasikan dua kepentingan yang nampaknya berbeda.

Kesimpulannya adalah dalam kajian penyelenggaraan pemerintahan, ruang lingkup kewenangan Camat harus dikaitkan dengan

sistem penyelenggaraan pemerintahan berdasar otonomi daerah.

**Kata Kunci:** Camat, Kedudukan, Pemerintah Daerah

## A. PENDAHULUAN

Secara historis, masalah kewenangan Camat telah mengalami sejarah yang cukup panjang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan asas desentralisasi, sejak zaman Hindia Belanda, mulai dari *Decentralisatie Wet* 1903 kemudian disempurnakan dengan *Bestuurshervorming ordonantie* 1922 (*Indische Staatsblaad* 1922 No. 216) beserta peraturan pelaksanaannya. Namun sesuai dengan watak kolonial Pemerintah Hindia Belanda pada zaman itu, meskipun sudah ditetapkan aturan hukumnya yang menentukan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi, tetapi “kekuasaan sentralistik” atau asas dekonsentrasi masih sangat dominan.<sup>2</sup> Hal demikian nampak sesudah diadakan Dewan-Dewan *Gemeente* sebagai pelaksanaan UU Desentralisasi (*Decentralisatie Wet* 1903) bergeser dari ide asas desentralisasi menjadi asas dekonsentrasi, yakni adanya pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat di daerah. Sejalan dengan itu dapat dikatakan menempatkan *Corps Binenlandbestuur* (BB) atau dalam bahasa teknis pemerintahan Indonesia digunakan istilah “Pamongpraja” sebagai “penguasa tunggal” mengendalikan Pemerintahan Daerah. Pamongpraja terdiri dari Gubernur, Residen, Bupati, Wedana, dan Camat.<sup>3</sup> Terhadap pemerintahan sentralistik dengan pelunakannya melalui asas dekonsentrasi menyebabkan Pemerintahan Pusat tidak dapat melayani kepentingan daerah dengan baik.<sup>4</sup>

Dipengaruhi pengalaman penyelenggaraan pemerintahan daerah di masa kolonial, para pendiri negara (*the founding fathers*) Indonesia,

---

2 Soehino, *Hukum Tata Negara : Perkembangan Otonomi Daerah*, BPF, Yogyakarta, 1991, hlm.1

3 Djaenal Hoesin Koesoemahatmadja, *Fungsi & Struktur Pamongpraja*, Alumni, Bandung, 1978, hlm.199

4 Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm.28

sejak sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), dan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada bulan Juni sampai Agustus 1945 menyadari bahwa wilayah Indonesia yang terdiri dari banyak pulau dan penduduknya multikultural, tidak mungkin pemerintahannya diselenggarakan menurut prinsip sentralisasi. Dengan kata lain, desentralisasi disertai otonomi bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan suatu keharusan atau “*conditio sine qua non*” (Sidang BPUPKI, tanggal 10 Juli, Acara: Pembicaraan tentang “Bentuk Negara” dan sidang PPKI, tanggal 18 Agustus 1945, Acara: Pembicaraan tentang “Susunan Pemerintahan”).<sup>5</sup> Prinsip dasar tersebut dituangkan kedalam Konstitusi, yaitu Pasal 18 UUD 1945 menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan otonomi daerahnya. Pertanyaan filosofisnya adalah apakah pelaksanaan otonomi daerah dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan selama ini telah sesuai dengan maksud dan keinginan dari para perumus dan para pendiri Republik ini.

Berkaitan dengan kedudukan Camat, sejarah otonomi daerah mengalami pasang surut, sebagai gambaran berlangsungnya dinamika pemerintahan daerah. Perubahannya bergerak secara dinamis dari satu kutub yang bersifat sentralistik ke kutub lain yang bersifat desentralistik, bahkan dapat berputar kearah resentralisasi. Secara teoritis, dalam arti teori hukum umum (*general theory of law*) perubahan atau Bergeraknya pendulum dekonsentrasi ke desentralisasi atau sebaliknya melalui beberapa kali perubahan UU pemerintahan daerah dikatakan telah terjadi suatu perubahan “politik hukum” pemerintahan daerah.

## **B. PEMBAHASAN.**

### **1. Politik Hukum Pemerintahan Daerah.**

Politik hukum diartikan suatu *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan

<sup>5</sup> Safroedin Bahar, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei s/d 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1945, hlm.26 dan hlm.423

dan pembaharuan terhadap materi-materi hukumnya agar dapat sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.<sup>6</sup> Dengan demikian politik hukum secara makro merupakan keputusan / pilihan pembentuk negara, termasuk pemerintahan daerah mencakup proses pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah serta ke arah mana penegakan hukumnya. Masalahnya adalah apakah garis politik hukum (*legal policy*) pemerintahan daerah telah ditentukan secara tepat sesuai dengan dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis dari penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus apakah implementasi atau bahkan penegakan hukum yang dilaksanakan telah sesuai dengan arah dari politik hukum penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri.

Dinamika politik hukum pemerintahan daerah dalam arti pembentukan UU pemerintahan Daerah dan pelaksanaan penegakan hukumnya dapat diidentifikasi menunjukkan bergesernya pendulum karakter hukum pemerintahan yang sentralistik atau desentralistik. Karakter itu mempengaruhi kedudukan dan kewenangan Pamongpraja dalam pelaksanaan pemerintahan Provinsi, Kabupaten, Kawedanan, dan Kecamatan yang menjalankan pemerintahan umum dan kepamongpraajaan.<sup>7</sup>

Secara normatif dapat dikatakan bahwa UU Pemerintahan Daerah yang menganut politik hukum desentralistik dalam arti pengaruh Pemerintah Pusat sangat kuat mengendalikan Pemerintah Daerah dengan atau melalui asas dekonsentrasi, namun tetap mengakui eksistensi kedudukan dan kewenangan Pamongpraja dengan susunan pemerintahan wilayahnya. Di balik itu politik hukum pemerintah daerah yang karakternya desentralistik dalam arti pemerintah daerah mandiri terutama di bidang keuangan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), perencanaan pembangunan dan pemilihan kepala daerahnya, cenderung meniadakan atau meminimalkan kewenangan Pamongpraja dan pemerintahan wilayah seperti Karesidenan, Kawedanan, dan Kecamatan.

---

6 Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm.9

7 Ateng Syafrudin, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan Yang Baik*, PT Citra Adhya Bakti, Bandung, 1996, hlm.96

Masalahnya adalah, secara pragmatis empiris apakah sudah tepat alasan menghilangkan atau menghapuskan Pamongpraja, pemerintahan wilayah atau pemerintahan administratif itu adalah untuk menghapuskan dualisme pemerintahan di daerah, yaitu “pemerintahan kembar” antara “Pemerintah Otonom” dan “Pemerintah Wilayah / Administratif”. UU Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku dan mempengaruhi eksistensi pemerintahan wilayah dengan kepamongpraajannya sekaligus menggambarkan dualisme pemerintahan daerah.

Dari penafsiran gramatika dan penafsiran sejarah hukum dimaknai pengakuan secara yuridis eksistensi Pemerintah Daerah dengan KNID adalah Pemerintah Daerah Otonom dan Pemerintah Daerah yang tidak memiliki KNID (Badan Perwakilan Daerah) adalah Pemerintah Wilayah dengan kepamongpraajannya.

Demikian juga adanya ketidakjelasan tentang susunan pemerintah daerah otonom yang ada apakah hanya terdiri dari dua tingkatan yakni daerah Provinsi dan Karesidenan saja, atau tiga tingkatan daerah otonom, Provinsi, Karesidenan, dan Daerah Kabupaten. Begitu pula mengenai pemerintahan wilayahnya apakah meliputi Provinsi, Karesidenan, dan juga Kabupaten dan yang di bawahnya Kawedanan serta Kecamatan. Ketidakjelasan gambaran dualisme pemerintahan daerah antara Pemerintah Daerah Otonom dengan KNID nya dan Pemerintah Wilayah dengan kepamongpraajannya.

Demikian juga keanekaragaman keadaan daerah dan kultur di daerah Indonesia Timur sangat berpengaruh pada penyelenggaraan Pemerintahan Administratif,<sup>8</sup> sehingga penyederhanaan dan kesatuan hukum di bidang pemerintahan daerah dapat dijalankan dan diwujudkan. Implementasinya adalah pada tingkat pemerintah kecamatan di Jawa-Madura seragam hanya membawahi Desa, sedangkan di luar Jawa-Madura beragam, ada yang membawai Desa, Nagari, Marga, Kurvia serta nama lain sesuai dengan sebutan dan berdasarkan hukum adat.<sup>9</sup>

---

8 RDH Koesumahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1971, hlm.35

9 Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atmadjaja, Yogyakarta, 1998, hlm.44

Adanya satu bentuk susunan pemerintah daerah dimaksudkan selain untuk mewujudkan prinsip demokrasi sampai juga untuk menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah-daerah dengan menghapuskan Pamongpraja. Pamongpraja akan hilang dan masuk dalam lapangan Pemerintah Daerah. Tinggal kepala-kepala daerah yang menjadi wakil pemerintah pusat. Dengan demikian tidak menghapus fungsi Pamongpraja, tetapi yang dihapuskan adalah aparat Pamongpraja. Fungsi kepomongprajaan akan diletakkan kepada Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat. Namun dalam prakteknya tidak hanya tidak menghapuskan, melainkan justru memperluas aparatur dan fungsi Pamongpraja sebagai organ dan fungsi tersendiri, di luar Pemerintah Daerah Otonom. Di daerah-daerah masih tetap terjadi dualisme pemerintahan. Di satu sisi Pemerintah Daerah Otonom berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, di sisi lain Pemerintah Wilayah yang menjalankan tugas wewenang dan tanggung jawab kepomongprajaan.<sup>10</sup> Dalam situasi dan kondisi Peraturan Perundang-undangan pemerintah daerah, kedudukan dan kewenangan Camat tetap dalam posisi sebagai Pemerintah Wilayah yang menjalankan fungsi kepomongprajaan.

Dengan ketentuan tersebut di atas aparatur Pamongpraja secara formal seakan-akan hilang sebagai Korps, tetapi fungsinya diserahkan kepada Kepala Daerah dan status kepegawaiannya diperbantukan kepada Pemerintah Daerah (otonom). Dalam sejarah ketatanegaraan secara yuridis-formal pemerintahan Karesidenan dan Kawedanaan dihapuskan. Posisi pemerintahan Kecamatan yang dipimpin oleh Camat setingkat Asisten Wedana tetap dipertahankan.

## **2. Konsepsi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

### **2.1. Konsepsi Desentralisasi.**

Kajian mengenai desentralisasi ini dipelopori oleh Van der Pot yang ditulis dalam bukunya "*Hanboek van Nederlands Staatsrech*", Van der Pot membedakan desentralisasi atas desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang

---

<sup>10</sup> Ateng Syafrudin, *Op. Cit.*, hlm.105

didasarkan pada wilayah (*gebeidcorporatie*), berbentuk “otonomi” dan “tugas pembantuan”. Desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu (*doelcorporatie*)

Letak perbedaannya pada “desentralisasi fungsional” bentuk badan-badan yang menjalankan kewenangan dalam rangka desentralisasi berdasarkan tujuan sesuai dengan fungsi yang diemban. Contoh “subak” organisasi pengairan di Bali yang menjalankan fungsi pengairan atau irigasi non teknis. Di Negeri Belanda, badan yang menjalankan kewenangan berdasarkan “*doelcorporatie*”, desentralisasi fungsional “*Waterchap*” untuk mengurus penolakan air (*Waterkkering*) dan pembuangan air (*waterlozing*) pada suatu wilayah tertentu.

Pada desentralisasi teritorial disebut pula “desentralisasi ketatanegaraan.”, badan-badan yang menjalankan kewenangan didasarkan dalam lingkup wilayah tertentu atau batas teritorial, baik berbentuk “otonomi” maupun “*medebewind*” (tugas pembantuan). Otonomi daerah mengandung arti hak mengatur (legislatif), hak mengurus (eksekutif) rumah tangga sendiri, dengan kekayaan (anggaran) sendiri. Tugas pembantuan atau *medebewind* mengandung arti tugas untuk membantu apabila diperlukan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas *medebewind* dimasukkan kedalam bentuk desentralisasi karena di dalam menjalankan tugas pembantuan, daerah memiliki “kebebasan” tentang cara bagaimana tugas itu harus dijalankan, meskipun daerah tetap bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat.

Dibedakan desentralisasi ke dalam tiga kategori, yaitu :desentralisasi teritorial”, “desentralisasi fungsional”, dan “desentralisasi administratif atau dekonsentrasi”<sup>11</sup> Pengertian “desentralisasi teritorial” dan “desentralisasi fungsional” sama dengan pengertian yang telah lazim diikuti di atas, sedangkan “desentralisasi administratif atau dekonsentrasi” (*ombtelijk decentralisatie*) mengandung arti:<sup>12</sup> ”Pemerintah Pusat melimpahkan sebagian dari kewenangannya kepada alat perlengkapan atau organ Pemerintah sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat Pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan.

11 Irawan Soedjito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm.29

12 Irawan Soedjito, *I b i d*, hlm.33-34

Mengenai hubungan antara desentralisasi dan dekonsentrasi, ada dua pendapat.

Pendapat pertama, kelompok yang berpendapat bahwa dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. Pembagian desentralisasi ke dalam empat bentuk utama, yaitu:

1. *deconcentration*;
2. *delegation to semi-onomous or parastatal agencies*;
3. *devolution to local development*;
4. *transfer of function from public to non-government institution*

Kategori desentralisasi secara teoritis menjadi empat tipe meliputi:

- 1) Desentralisasi politik;
- 2) Desentralisasi administratif, memiliki tiga bentuk:
  - a. dekonsentrasi;
  - b. delegasi;
  - c. devolusi;
- 3) Desentralisasi fiskal;
- 4) Desentralisasi ekonomi

Pendapat kedua, menganggap dekonsentrasi hanya pelunakan dari sentralisasi dan bukan bagian dari desentralisasi. Pendapat ini dianut oleh UUD 1945 (Perubahan Kedua), dalam pasal 18 ayat (2) ditentukan: Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Dekonsentrasi tidak diatur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena dipandang sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan pusat melekat pada kewenangan Pemerintah Pusat, secara teoritis dekonsentrasi merupakan perlunakan sentralisasi menuju desentralisasi. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dekonsentrasi pernah mendominasi “pemerintahan Daerah” masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, karena pada dasarnya pemerintah Pusat atau aparat Pusat di daerah (Kanwil-kanwil) yang tetap

memainkan peranan penting dalam berbagai bidang, politik, administrasi, fiskal, dan ekonomi.

Dalam Undang-Undang nomor 22 tahun 1999, dekonsentrasi dibatasi hanya diimplementasikan pada pemerintah propinsi, dan Gubernur selain sebagai pajabat politik daerah, juga wakil pemerintah pusat di daerah. Di balik itu Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 memperluas jangkauan penerapan dekonsentrasi tidak hanya pada jabatan Gubernur, tetapi juga pada jabatan Camat. Karena ditentukan Camat selain menerima pelimpahan wewenang sebagian urusan otonomi dari Bupati / Walikota, Camat menjalankan pula urusan pemerintahan umum. Sebagaimana diketahui bahwa urusan pemerintahan umum melekat pada kewenangan Pemerintah Pusat yang merupakan aplikasi dari dekonsentrasi. Pada hal Camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota yang memiliki wilayah kerja Kecamatan.

Masalah Desentralisasi ini juga berkait erat dengan pemisahan kekuasaan secara vertikal, yakni suatu proposisi yang menjelaskan pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.<sup>13</sup> Dalam arti pembagian kewenangan antara tingkatan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Sejalan dengan pandangan itu, Carl J. Frederich menggunakan istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*teritorial division of power*) untuk teori pembagian kekuasaan vertikal. Dikemukakan bahwa:<sup>14</sup> pembagian kekuasaan teritorial dengan jelas dapat dijumpai baik dalam negara kesatuan, negara federal maupun negara konfederasi.

Dalam hal perbedaan antara pembagian kekuasaan menurut teori pembagian kekuasaan secara vertikal antara negara federal atau negara serikat dan negara kesatuan, sebagai berikut: "...Dalam negara Serikat terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintah negara federal dan pemerintah negara-negara bagian. Pembagian kekuasaan tersebut diatur dalam konstitusinya. Dalam negara yang berbetuk kesatuan, pembagian

---

13 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm.138

14 Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.41

kekuasaan seperti tersebut di atas tidak dijumpai, karena pada dasarnya seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Lain halnya dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi. Dalam konstitusinya terdapat ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan (desentralisasi).<sup>15</sup>

Perbedaan pembagian kekuasaan menurut teori vertikal pada negara federal pengaturan pembagian kekuasaan secara tegas di dalam konstitusinya. Hal ini dapat dicermati pula dari pandangan Wallace S.Sayre, bahwa:<sup>16</sup> *"In nature of the federal system, the national government possesses only those powers specifically delegated to it, or reasonably to inferred from the constitution...."*

Sedangkan dalam negara kesatuan pada dasarnya tidak dijumpai pembagian kekuasaan secara tegas di dalam konstitusinya. Meskipun demikian dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi daerah dilimpahi wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, disebut hak otonomi dan juga tugas pembantuan.

Selanjutnya bahwa cara pembagian kewenangan antara pemerintah federal dengan negara bagian, dilakukan menurut teori residu. Menurut teori residu, kewenangan pemerintah federal dalam hal ini pemerintah pusat dirinci ditentukan berdasarkan konstitusi, kewenangan sisa atau residual power berada di tangan negara bagian (*state*). Dikemukakan oleh Walloce S.Soyre, bahwa: *"The major residual power exercised by the state is the police power, which is the power of the state to enact legislation to protect and promote the health, safety, and welfare of the people."*<sup>17</sup>

Dibalik itu pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, dikonstruksikan tidak hanya dipertimbangkan menurut ketepatan (*doelmatigheid*), tetapi juga menurut ukuran sah-nya (*rechtmatigheid*). Konstruksi itu dibedakan atas tiga

15 Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm.65

16 Walloce S.Sayre, *American Government*, Fifteenth Edition Revised, Columbia University, Barnes & Noble, Inc. New York, 1962, hlm.108

17 I b i d, hlm.109

kategori tindakan, yaitu:<sup>18</sup>

- (1) Tindakan mengatur (*regeling*) yang bersifat menetapkan peraturan umum mengenai keadaan dan peristiwa abstrak yang berisi norma perintah dan larangan yang tidak ditujukan pada pribadi khusus;
- (2) Tindakan mengurus (*bestuur*) yang bersifat mengambil tindakan khusus mengenai keadaan dan peristiwa kongkret atau ditujukan kepada oknum pribadi khusus;
- (3) Tindakan mengadili (*rechtspraak*) yang bersifat mengambil keputusan khusus untuk menyelesaikan sengketa baik sengketa hukum publik atau privat, hukum adat, atau hukum agama.

Tindakan mengurus (*bestuur*) inilah sebagian dilimpahkan kewenangannya kepada daerah, melalui pembentukan daerah otonom menurut undang-undang atau ordonansi.

Dengan demikian dalam suatu negara kesatuan, kewenangan yang dapat dilimpahkan atau didelegasikan kepada pemerintah daerah, hanya kewenangan di bidang pemerintahan (*bestuur*) dengan melalui peraturan perundang-undangan.

## 2.2. Konsepsi Otonomi Daerah

Ada benang merah otonomi daerah dari pelaksanaan teori demokrasi yang diaplikasi melalui asas desentralisasi. Hal ini nampak dalam gagasan dua bapak pendiri negara (*founding fathers*) bangsa Indonesia, Mohammad Hatta dan Soepomo, menempatkan dasar kedaulatan rakyat, demokrasi dalam lingkup pemerintahan daerah dan desentralisasi.

Mohammad Hatta dalam artikelnya Kearah Indonesia Merdeka (1932) menyatakan: "Menurut dasar kedaulatan rakyat, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai badan perwakilan sendiri seperti

---

18 S. J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, NV, Jakarta, 1955, hlm.211

*gemeenteraad, Provinciale Raad...*"<sup>19</sup>

Sedangkan Soepomo menuntut agar politik pembangunan Negara Indonesia disesuaikan dengan struktur sosial masyarakat Indonesia. Bentuk negara Indonesia harus mengungkapkan "semangat kebathinan bangsa Indonesia, yaitu hasrat rakyat akan persatuan, maka ia secara konsekuen mendukung desentralisasi."<sup>20</sup>

Dalam kajian sosial-politiknya, dapat dijelaskan perlunya desentralisasi dari segi demokrasi, karena desentralisasi mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani.<sup>21</sup>

Lebih lanjut juga desentralisasi menumbuhkembangkan konsep-konsep pemerintahan demokrasi. Dikemukakan sebagai berikut:<sup>22</sup>

1. Desentralisasi akan memberi lebih banyak waktu dan kesempatan bagi personil di pusat organisasi untuk mengkonsentrasikan perhatiannya pada perumusan kebijaksanaan dan penyusunan program-program, sehingga dinamika organisasi dapat terus terpelihara dan meningkat dari waktu ke waktu.
2. Di dalam perkembangan lebih lanjut, telah tercapai berbagai kompromi yang memberi batas toleransi antara kecenderungan-

19 Mohammad Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka (1932)*, dalam Kumpulan Karangan Jilid I, Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hlm.103

20 Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm.13 dan 14

21 Leslie Lipson memberikan contoh dalam sejarah politik pada zaman berkuasanya rezim Hitler, diktator Jerman; menghapuskan otonomi daerah, mengendalikan pemerintahan secara sentralistik. Dikatakannya antara lain: "...Then, applying the Fiihrerprinzip, he organized the German government from the topdownwards, and placed in regions and the districts a hierarchy of officials whose power derived from his"; dalam: The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia III*, Gunung Agung, Jakarta, 1968, hlm.37.

22 Suparni Pamudji, *Pelaksanaan Azas Desentralisasi Dan Otonomi Daerah di dalam Sistem Administyrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar, Pada Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta, 15 Pebruari 1984, hlm.4.

kecenderungan sentralisasi dan desentralisasi di dalam proses administrasi negara, yang dengan berpijak pada konsep-konsep pemerintahan demokratis, telah membatasi wilayah kewenangan Pemerintah Pusat dalam hubungannya dengan pemerintahan daerah, demi terpeliharanya efisiensi dalam proses administrasi.

Teori otonomi sebagai teori madya (*middle range theory*) relevan dalam lingkup kajian desentralisasi dan demokrasi. Kehadiran sistem pemerintahan otonom dalam kaitannya dengan demokrasi menurut teori empirik menampilkan hal-hal sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Satuan pemerintahan otonom lebih menjamin terwujudnya demokrasi pada tataran pemerintahan lokal daripada sentralisasi;
2. Satuan pemerintahan otonom merupakan esensi dari implementasi pemerintahan daerah yang demokratis;
3. Satuan pemerintahan otonom dengan prinsip desentralisasi mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintah, dan
4. Satuan pemerintahan otonom akan memberikan pelayanan sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan berbeda-beda sesuai dengan keanekaragaman daerah-daerah.

Dengan demikian demokrasi dan desentralisasi sama-sama memperkuat partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan juga meningkatkan kualitas pelayanan umum. Oleh karena itu acuan dalam kajian normatifnya adalah ketentuan pasal 18 dan pasal 18A UUD 1945 yang menentukan bahwa pemerintahan daerah berlandaskan prinsip otonom luas, demokrasi, dan prinsip pelayanan umum.

---

23 Martin H.Hutabarat. et al, *Hukum Dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta 1996, hlm.143

### 3. Kedudukan Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dari perspektif historis misalnya mengapa Kecamatan menurut UU No.18 Tahun 1965 diposisikan menjadi Daerah Otonom Tingkat III dan Camat berkedudukan sebagai Kepala Daerah Tingkat III. Karena susunan pemerintahan daerah ditentukan terdiri dari tiga tingkatan yang tersusun secara hierarkie, yaitu:<sup>24</sup>

- a) Daerah Tingkat I, yang dinamakan Provinsi / Kotaraya;
- b) Daerah Tingkat II, dinamakan Kabupaten / Kotamadya; dan
- c) Daerah Tingkat III yang dinamakan Kecamatan / Kotapraja.

Dibentuknya Daerah Tingkat III merupakan gabungan dari desa atau daerah yang setingkat desa atau kecamatan dengan memperhatikan kehidupan masyarakat dan kemampuan sosial ekonominya serta dengan mengingat ketentuan aturan-aturan hukum adat. Ini menunjukkan Daerah Otonom yang terbawah yakni Kecamatan, diharapkan dapat memelihara keanekaragaman hukum adat yang merupakan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) berlandaskan “*volksgist*” (jiwa rakyat) menurut doktrin hukum mashab sejarah dari Frederich Karl von Savigny. Namun sampai saat ini dalam praktek ketatanegaraan Kecamatan sebagai Daerah Otonom Tingkat III belum pernah dibentuk atau diimplementasikan.

Selanjutnya UU No.5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pemerintahan Di Daerah, menentukan penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada empat sistem, yaitu:<sup>25</sup>

- Sistem dekonsentrasi;
- Sistem desentralisasi;
- Sistem tugas pembantuan; dan
- Sistem *vrij bestuur*.

Dalam sistem itu dekonsentrasi dilaksanakan bersama-sama dengan desentralisasi, meskipun dalam prakteknya dekonsentrasi yang lebih dominan dan desentralisasi semakin surut, terbukti dari dominasi kewenangan Kepala-Kepala Wilayah.

24 Djaenal Hoesin Koesoemahatmadja, *Op. Cit.*, hlm.210

25 M.Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik Dan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 91.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah atau Instansi Vertikal tingkat atasan kepada pejabat di daerah. Dalam pengertian itu dapat diketahui yang menerima pelimpahan wewenang adalah Kepala Wilayah, Kepala Instansi Vertikal tingkat bawahan. Wewenang yang dilimpahkan kepada Kepala Wilayah berupa wewenang urusan pemerintahan umum, sedangkan wewenang yang dilimpahkan kepada Kepala Instansi vertikal berupa urusan teknis menurut prinsip fungsionalisasi.<sup>26</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menggunakan “*fused model*”, dimana sistem otonomi model ini menggabungkan implementasi asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi. Hal ini terlihat adanya pemerintahan wilayah atau administratif baik pada level pemerintahan propinsi maupun pada level pemerintahan kabupaten / kota adalah juga sekaligus daerah otonom. Kemudian dicermati dari sumber kewenangan Camat menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 memiliki kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi.

Kewenangan delegasi adalah kewenangan yang dijalankan oleh Camat berasal dari pelimpahan atau pemberian wewenang dari Kepala Wilayah yang lebih tinggi kedudukannya (Gubernur, Bupati / Walikota). Sedangkan Kewenangan atribusi adalah kewenangan Camat sebagai Kepala Wilayah menurut undang-undang, yaitu menyelenggarakan pemerintahan umum.

Tugas Kepala Wilayah yang terakhir dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah disebut wewenang “*vrij bestuur*” atau “tampung tantra”, yang merupakan wewenang untuk menampung tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang tidak merupakan kewenangan dari institusi di daerah. dan dalam memperkuat posisi Kepala Wilayah, ditentukan kedudukan Gubernur, Bupati / Walikota, dan Camat sebagai “penguasa tunggal” di daerah, kecuali di bidang peradilan, bidang luar negeri, dan moneter. Kepala Wilayah, yakni Gubernur, Bupati / Walikota, dan Camat sebagai penguasa tunggal diwajibkan untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, serta membina kehidupan

26 Y.W.Gunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm.17.

masyarakat dalam segala bidang, pada lingkup kewenangan wilayahnya masing-masing. Semua instansi vertikal yang merupakan perangkat Kementerian atau lembaga-lembaga pemerintahan non-Kementerian, dan dinas daerah yang ditempatkan di Kecamatan dikoordinasikan oleh Camat, tetapi mereka masing-masing instansi vertikal dalam praktek bertanggung jawab kepada Kementerian yang bersangkutan dan dinas-dinas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, sehingga sering terjadi berebutan kompetensi antara Camat Kepala Wilayah dan instansi vertikal atasannya.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menganut teori otonomi yang disebut “*fused model*”, maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan penggantinya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menganut model campuran, “*fused model*” hanya pada tingkat pemerintahan propinsi, tetapi pada tingkat pemerintahan Kabupaten / Kota menganut “*split model*”, yaitu pada pemerintahan kabupaten / kota tidak memiliki dan tidak menjalankan kewenangan dekonsentrasi. Dengan demikian asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan hanya sampai di tingkat pemerintahan propinsi, sedangkan dengan “*split model*” pada peringkat Kabupaten / Kota hanya menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan saja.

Pertanyaan yang muncul adalah perubahan model otonomi dari “*fused model*” menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ke “*split model*” menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mempengaruhi kewenangan dan kedudukan Camat. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Kecamatan merupakan wilayah administrasi pemerintahan, karena itu kedudukan Camat adalah Kepala Wilayah dan kewenangannya menyelenggarakan urusan pemerintahan umum, termasuk kewenangan *vrij bestuur* atau “tampung tantra” di wilayah kecamatan.

Sementara itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, mengatur tentang Kecamatan dan Camat dengan ketentuan sebagai berikut:

- (1) Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten dan daerah Kota yang dipimpin oleh Kepala Kecamatan;
- (2) Kepala Kecamatan disebut Camat;

- (3) Camat diangkat oleh Bupati / Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten / Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat;
- (4) Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati / walikota;
- (5) Camat bertanggung jawab kepada Bupati atau Walikota;
- (6) Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Kemudian menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berhubungan dengan Ketentuan Peralihan, menegaskan: "Kecamatan.... yang ada pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini tetap sebagai kecamatan". Dengan demikian Kecamatan bukan lagi wilayah administrasi pemerintahan, kedudukan dan kewenangan Camat, juga bukan lagi sebagai Kepala Wilayah, dan tidak memiliki wewenang atribusi, dan Camat baru dapat menjalankan wewenang pemerintahan jika dilimpahi wewenang oleh Bupati atau Walikota sesuai dengan prinsip ajaran "delegasi" wewenang dan/atau "mandat".

Namun perlu pula dicatat meskipun Kecamatan disebutkan sebagai Perangkat Daerah, tetapi tidak disebutkan secara jelas status organisasional kecamatan, apakah masuk ke dalam kelompok unsur Staf (sekretariat daerah), unsur Dinas Daerah (teknis operasional), ataukah unsur Lembaga Teknis (Badan dan/atau Kantor). Dilihat dari karakteristik pekerjaannya, kecamatan tepat dimasukkan atau dikelompokkan ke dalam jajaran unsur lain, dengan nama unsur "lini kewilayahan".

Pengelompokan kedalam unsur "lini kewilayahan" untuk membedakan dengan unsur "lini teknis" sebagaimana pekerjaan Dinas Daerah. Sebagai unsur lini kewilayahan, Camat menjalankan tugas pokok "to direct" artinya aktivitas-aktivitas Camat bercorak menjalankan fungsi yang bersifat operasional yakni memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat.

Senada dengan status organisasional kecamatan ditegaskan dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa: "Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai "perangkat daerah" kabupaten dan kota". Ini berarti menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam rangka

implementasi perubahan Pasal 18 UUD 1945 yang menganut tiga prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah, prinsip pembagian daerah bersifat hierarki, prinsip demokrasi, dan prinsip otonomi seluas-luasnya, menempatkan Camat sebagai perangkat daerah otonom kabupaten atau kota yang karakter tugas organisasionalnya juga sebagai unsur “lini kewilayahan”.

Meskipun Kecamatan merupakan wilayah kerja Camat dan secara organisasional merupakan perangkat daerah yang karakter tugasnya menempatkan Camat berkedudukan sebagai lini kewilayahan sama seperti kedudukan Camat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, namun memiliki sumber kewenangan yang berbeda. Sumber kewenangan Camat menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya berupa pelimpahan wewenang dari Bupati / Walikota, yang dari teori Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi bersifat “delegasi” atau bersifat “mandat”, karena Camat merupakan bawahan dari Bupati / walikota, maka pelimpahan wewenang yang diberikan dan/atau diterima Camat lebih tepat dinamakan mandat.

Sumber kewenangan lain dari Camat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 selain mandat, juga wewenang atributif, karena Camat ditentukan menjalankan wewenang urusan pemerintahan umum. Pasal ini menimbulkan penafsiran yang kontroversial, yakni dari segi kewenangan atribusi itu Camat dapat dikatakan berkedudukan sebagai “Kepala Wilayah”; sedangkan dari sisi organisasional Camat merupakan perangkat daerah otonom, Camat bukan lagi sebagai “Kepala Wilayah”. Begitu pula mengenai produk hukum pelimpahan wewenang sebagian urusan penyelenggaraan otonomi daerah oleh Bupati atau Walikota kepada Camat ditetapkan dengan Peraturan Bupati atau Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP) dapat dikatakan menguatnya “resentralisasi” pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Apabila semangat prinsip otonomi seluas-luasnya yang dianut sesuai dengan perubahan UUD 1945, maka produk hukum berupa Peraturan Daerah tidak perlu berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

#### 4. Implikasi Ketentuan Peraturan Perundang-undangan Terhadap Kedudukan Camat.

Implikasi dari perkembangan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah itu mempengaruhi ketidakjelasan kedudukan dan kewenangan Camat. Dari sisi lain dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, bahwa Camat dengan Kecamatannya merupakan wadah “subordinasi” atau lebih tepat koordinasi terbawah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam mekanisme demokrasi di tingkat Desa atau Kelurahan.

Di bawah UUD 1945 pemerintah (*regering*) adalah organ yang dipimpin oleh Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan sekaligus bertindak sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara, dengan bagian-bagiannya, terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten dan Kota.<sup>27</sup> Berhubungan dengan prinsip pemerintahan daerah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah membedakan pengertian Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Daerah. Dalam UU ini ditentukan bahwa Pemerintahan Daerah adalah:

1. Pemerintahan Daerah provinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi;
2. Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota yang terdiri dari pemerintah Kabupaten / Kota dan DPRD Kabupaten / Kota;
3. Pemerintah daerah terdiri atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah.

Dari ketentuan UUD 1945, pendapat para ahli mengenai konsep pemerintahan dan pemerintah serta ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 dapat diidentifikasi beberapa pengertian sebagai berikut:

*Pertama*, Pemerintahan dalam arti luas adalah kegiatan negara dalam menjalankan kekuasaan mencakup tiga badan yaitu legislatif, eksekutif dan yudisial. Menurut UUD 1945 mencakup lembaga-lembaga negara MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY (Komisi Yudisial),

---

<sup>27</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Aspek Hukum Dan Birokrasi Penyelenggaraan Pemerintahan*, Program Pascasarjana Unair, 1994, hlm.54.

Lembaga Pemerintah independen.

*Kedua*, Pemerintahan dalam arti sempit hanya fungsi pemerintah (*bestuur, executive*) saja, tidak termasuk badan yang menjalankan fungsi perundang-undangan dan fungsi peradilan, menurut UUD 1945 adalah Presiden dibantu Menteri-menteri Negara, Lembaga Non Kementerian, Lembaga setingkat Menteri seperti Jaksa Agung.

*Ketiga*, Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota dan DPRD Provinsi serta DPRD kabupaten/kota). Sedangkan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan perangkat Daerah (Gubernur, Dinas daerah dan Kepala kantor, UPT Provinsi, Bupati/Walikota beserta Dinas-dinas, UPT, Lembaga dan Kantor serta Camat, dan Lurah).

Dari segi paham konstitusionalisme, pemerintahan desa yang berada di bawah koordinasi Camat merupakan refleksi atau pencerminan prinsip *self governing based on Community*. Karena *self governing based on community* sesuai dengan asas negara demokrasi konstitusional, sebagaimana dikemukakan oleh Bart Hessel, dan Piotrmanshi bahwa:<sup>28</sup>

*"...model of the democratie constitutional state combines the principle of the rule of law with those of democracy. Simply speaking it can be said that the principles of the constitutional state concern the protection of citizen against arbitrary government and the principle of democracy concern the influence of citizen on the government"*.

Intinya, di dalam negara demokrasi konstitusional, warganegara atau masyarakat sendiri yang merupakan bagian sentral menentukan penyelenggaraan pemerintahan dalam mencegah kesewenang-wenangan pemerintah atau tindakan administrasi.

Sejalan dengan ini dari segi pembangunan ekonomi dan pemerintahan lokal, ikut sertanya rakyat dalam pemerintahan berkaitan dengan penggunaan hak-hak demokrasi dan *local self-government*.<sup>29</sup>

28 Bart Hessel and Piotrmanshi (eds), *Government Policy And Rule of Law*, Bialystok-Utrecht, The Netherlands, 1997, hlm.32

29 Fred W.Riggs, *Economie Development and Local Administration: A Study in circular cousation*", Philippine Journal of Public Administration, III, Januari

Bahwa *local government* tercakup di dalamnya, *local outonomy* bersifat *locality*, basis politiknya adalah komunitas masyarakat setempat bukan bangsa.<sup>30</sup> Demikian juga mengenai masyarakat Indonesia yang heterogen, multikultural merupakan kondisi kultural bagi suatu negara kesatuan untuk menjalankan desentralisasi, *local government* dan *local outonomy*.<sup>31</sup> Semangat demikian ini telah dikukuhkan dalam perubahan UUD 1945 yang memberikan dasar konstitusional untuk tumbuh dan berkembangnya hukum adat yang hidup dalam masyarakat (*living law*).<sup>32</sup>

### C. PENUTUP

Dengan kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen, multikultural itu, *self government based on community*, diasumsikan akan dapat mengakomodasikan aspirasi masyarakat untuk menyalurkan suara dan pilihan rakyat atas penyelenggaraan pemerintahan. Dari sisi pengaturan sesuai dengan paham konstitusionalisme, *self government based on community* bahwa daya jangkau organisasi negara secara struktural hanya sampai pada tingkat kecamatan. Sedangkan di bawah kecamatan dipandang sebagai wilayah otonom yang diserahkan pengaturan dan pembinaannya kepada dinamika yang hidup dalam masyarakat sendiri secara otonom.

Dengan demikian Camat merupakan institusi terendah dalam struktur pemerintahan daerah dan kecamatan sebagai pusat pelayanan langsung kepada masyarakat, maka untuk kepentingan itu dipandang sangat urgen dilakukan penataan yang berkaitan dengan karakter dan jenis pemberian wewenang yang dilimpahkan kepada Camat, tanggung jawab dan akuntabilitas, serta dari perspektif *legal reform* dalam penyusunan organisasi kecamatan sebagai garis lini kewilayahan berkenaan dengan *self governing based on community*.

1959, hlm.91

30 Bhenyamin Hoessein, *Penyempurnaan UU No.22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945*, dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN, Jakarta, hlm.71

31 L.S.M. Jaquet, *The Indonesian Federal Problem Reconsidered*, dalam *Pacific Affair*, XXV/2 1952, hlm.170 & 171

32 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI, Jakarta, 2004, hlm.234

**DAFTAR PUSTAKA**

- Ateng Syafrudin, 1996, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan Yang Baik*, PT Citra Adtya Bakti, Bandung.
- Bart Hessel and Piotrmanshi (ed), 1997, *Government Policy And Rule of Law*, Bialystok-Utrecht, The Netherlands.
- Bhenyamin Hoessein, *Penyempurnaan UU No.22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945*, dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN, Jakarta.
- Djaenal Hoesin Koesoemahatmadja, 1978, *Fungsi & Struktur Pamongpraja*, Alumni, Bandung.
- Franz Magnis Suseno, 1995, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Fred W.Riggs, *Economie Development and Local Administration: A Study in circular cousation*", *Philippine Journal of Public Administration*, III, Januari 1959.
- Hestu Cipto Handoyo, 1998, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atmadjaja, Yogyakarta.
- Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, PT Rineka Cipta, Jakarta.
- IDewa Gede Atmadja, 1994, *Aspek Hukum Dan Birokrasi Penyelenggaraan Pemerintahan*, Program Pascasarjana UNAIR.
- Irawan Soedjito, 1981, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI, Jakarta.

- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung.
- L.S.M. Jaquet, 1952, *The Indonesian Federal Problem Reconsidered*, dalam *Pacific Affair*, XXV/2.
- Martin H.Hutabarat. et al, 1996, *Hukum Dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mohammad Hatta, 1976, *Ke Arah Indonesia Merdeka (1932)*, dalam *Kumpulan Karangan Jilid I*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Moh.Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- M. Solly Lubis, 1983, *Perkembangan Garis Politik Dan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung.
- RDH Koesumahatmadja, 1971, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung.
- Safroedin Bahar, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei s/d 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- S. J. Wolhoff, 1955, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, NV, Jakarta.
- Soehino, 1991, *Hukum Tata Negara: Perkembangan Otonomi Daerah*, BPF, Yogyakarta.
- Sri Soemantri M, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*,

Alumni, Bandung.

Suparni Pamudji, *Pelaksanaan Azas Desentralisasi Dan Otonomi Daerah di dalam Sistem Administyrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar, Pada Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta, 15 Pebruari 1984.

The Liang Gie, 1968, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia III*, Gunung Agung, Jakarta.

Wallocce S. Sayre, 1962, *American Government*, Fifteenth Edition Revised, Columbia University, Barnes & Noble, Inc. New York.

Y.W.Gunindhia, 1996, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di daerah*, Rineka Cipta, Jakarta.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

**HARMONISASI HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN  
PEMERINTAH DAERAH (MELALUI AZAS MEDEBEWIND)  
DALAM PENANGGULANGAN DAN PENCEGAHAN  
PEREDARAN GELAP NARKOTIKA, PSIKOTROPIKA DAN ZAT  
ADIKTIF LAINNYA**

Oleh: Nasrullah  
Peneliti Rumah Keadilan  
nasruladdakhil@gmail.com

**ABSTRACT**

*Illicit trafficking of narcotics, psychotropic substances and other addictive substances. law enforcement and efforts that have been carried out only use a repressive approach (repression). Enforcement authority is the authority of law enforcement officers. law enforcement with a repressive approach to the illicit awareness of narcotics, psychotropic substances and other addictive substances does not reduce the number of problems with narcotics, psychotropic substances and other addictive substances. In order to be more effective in preventing and eradicating the abuse and illicit trafficking of narcotics, psychotropic substances and other addictive substances, preventive measures must be taken. preventive efforts (prevention) carried out both by the central government and regional governments based on the authority given. The authority is in the form of efforts to increase public awareness of the dangers of narcotics, psychotropic substances and other addictive substances by forming an integrated team to facilitate the prevention and eradication of narcotics, psychotropic and other addictive substances. the facilitation is the harmonization of the relationship between the Central Government and the Regional Government based on medebewind in the prevention and prevention of illicit trafficking of narcotics, psychotropic substances and other addictive substances.*

**Keywords:** *Harmonization, medebewind, narcotics, psychotropic substances and other addictive substances*

## ABSTRAK

Peredaran gelap narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya semakin bertambah. penegakan dan upaya hukum yang telah dilakukan hanya menggunakan pendekatan represif (penindakan). Kewenangan penindakan merupakan kewenangan aparat penegak hukum. penegakan hukum dengan pendekatan represif terhadap peredaran gelap narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya tidak mengurangi jumlah permasalahan narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya. Agar upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya lebih efektif perlu dilakukan upaya preventif (pencegahan). upaya preventif (pencegahan) dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berdasarkan kewenangan yang diberikan. Kewenangan tersebut berupa upaya untuk meningkatkan kesadaran kepada masyarakat akan bahaya narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya dengan membentuk tim terpadu fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya. Fasilitasi tersebut merupakan harmonisasi hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah berdasarkan asas pembantuan (*medebewind*) dalam penanggulangan dan pencegahan peredaran gelap narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya.

**Kata Kunci :** Harmonisasi, Azas Pembantuan, Narkoba, Psikotropika dan Zat Adiktif Lainnya

### A. PENDAHULUAN

Berdasarkan gagasan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka perubahan yang mendasar dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia dimulai dengan adanya perubahan struktur maupun paradigma yang sentralistik menuju kearah konsep bernegara yang desentralistik sehingga menimbulkan beberapa dampak pada kelahiran otonomi daerah sebagai suatu sistem ketatanegaraan yang dianggap ideal di tengah tuntutan demokrasi parsipatif dengan tujuan mendekatkan masyarakat pada proses partisipasi, pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan, pemerataan pembangunan dan pengambilan

kebijakan maupun kebijaksanaan di tingkat lokal bagi terwujudnya pembangunan untuk rakyat Indonesia yang seutuhnya.<sup>1</sup>

Otonomi daerah dalam arti sempit dapat diartikan sebagai mandiri, sedangkan dalam makna yang lebih luas dapat diartikan sebagai berdaya. Otonomi daerah dengan demikian dapat diartikan sebagai kemandirian suatu daerah dalam kaitannya pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerah sendiri. Pengertian otonomi daerah sendiri adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam beberapa hal, otonomi daerah mempunyai 3 (tiga) pengertian, yakni *pertama*, Hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. *Kedua*, wewenang untuk mengatur daerah sendiri. *Ketiga*, kewajiban untuk mengatur rumah tangga sendiri. Logeman mengatakan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Namun kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu wujud dari pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Sehingga dengan demikian, kebutuhan otonomi dalam pemerintahan daerah dimaksudkan untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Dengan adanya kondisi Indonesia dengan berbagai variasi memberikan peluang seluas-luasnya bagi tiap daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi alam dan sumber daya manusia yang ada di masing-masing daerah dan kemudian akan menciptakan suasana kompetisi antar daerah dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.<sup>2</sup>

Perkembangan otonomi daerah dewasa ini juga mempunyai dampak yang cukup besar bagi pemerataan daerah. Adapun dalam pelaksanaannya, terdapat prinsip-prinsip dalam pemberian otonomi daerah. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan dalam mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah daerah. Daerah kemudian mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan

---

1 Badan Pengkajian MPR RI, *Kajian Akademik : Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Badan Pengkajian MPR RI : Jakarta, 2018), Hlm. 01.

2 Ibid, Hlm.3

masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>3</sup>

Tujuan utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Terdapat 3 (tiga) tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah, yakni : (1) peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.<sup>4</sup> Sedangkan menurut pendapat ahli lainnya, tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan pemerhatian terhadap potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.<sup>5</sup>

Bagian dari pembangunan adalah dengan memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat tidak lepas dari pembangunan kesehatan. Pembangunan kesehatan ini sangat penting karena dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan tersebut tidaklah lepas dari permasalahan-permasalahan kesehatan yang terjadi di daerah. Salah satu titik poin permasalahan kesehatan yakni mengenai rendahnya kesadaran masyarakat tentang pola hidup sehat, belum meratanya pelayanan kesehatan, belum memadainya sarana dan prasarana kesehatan, menyebar dan berkembangnya penyakit menular (seperti HIV-AIDS, Malaria, Filariasis, Diare, ISPA, TBC dan lain-lain), daerah rawan bencana, masalah kesehatan ibu dan anak, ancaman penyalahgunaan narkoba dan kondisi buruk yang diderita masyarakat. Salah satu masalah yang serius mengancam kehidupan dan kesehatan masyarakat di daerah adalah menyebar penyalahgunaan narkoba.

---

3 H.A.W Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia : Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta : Grasindo, 2007), Hlm.133.

4 Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: ANDI, 2002), Hlm.46.

5 Bratakusuma Deddy Supriady dan Solihin Dadang, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama, 2004), Hlm.32.

Narkoba merupakan salah satu zat adiktif yang menjadi momok masyarakat di seluruh Negara salah satu di Indonesia. Berdasarkan pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012, zat adiktif merupakan suatu bahan yang memiliki dampak pada ketagihan dan ketergantungan atau adiksi serta membahayakan kesehatan penggunaannya.<sup>6</sup> Beberapa tandanya adalah adanya perubahan perilaku, adanya keinginan kuat untuk mengkomsumsi bahan tersebut, mengalami kesulitan mengendalikan penggunaannya.<sup>7</sup>

Narkoba merupakan singkatan dari narkotika dan obat atau bahan berbahaya. Narkotika berasal dari bahasa Yunani, yakni *narkoun* yang berarti membuat lumpuh atau mati rasa.<sup>8</sup> Pada buku lain menjelaskan bahwa Narkotika berasal dari bahasa Yunani disebut *narkose* yang artinya beku, lumpuh dan dungu. Sedang dalam bahasa Inggris disebut *narcotics* yang artinya obat bius.<sup>9</sup> Lebih lanjut, Narkotika merupakan obat atau zat berasal dari tumbuh-tumbuhan sintesis ataupun semisintesis yang berdampak pada hilangnya kesadaran, dan dapat mengurangi atau menghilangkan rasa sakit.<sup>10</sup> Istilah lain dari narkoba adalah NAPZA singkatan dari Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif lainnya. Istilah ini dikenalkan oleh Kementerian Kesehatan RI.<sup>11</sup>

Jenis lain dari zat adiktif yang dikenal adalah zat psikotropika, zat tersebut merupakan zat senyawa yang berpengaruh terhadap otak sehingga menimbulkan perubahan baik perilaku, perasaan, pikiran, persepsi, dan kesadaran, serta dapat menimbulkan ketagihan dan ketergantungan.<sup>12</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika menjelaskan bahwa zat psikotropika merupakan suatu zat atau obat alamiah ataupun sintesis bukan narkoba, yang menghasilkan psikoaktif melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat dan dapat menyebabkan perubahan pada

6 Djoko Arisworo dkk, Ilmu Pengetahuan Alam (Fisika, Biologi, Kimia) untuk SMP Kelas VII Jilid 1 (Jakarta:Grafindo Media Pratama,2006),h.180.

7 Subagyo Partodiharjo, *Kenali Narkoba dan Musuhi Penyalahgunaannya* (Jakarta: Erlangga, 2010), h. 91.

8 Sofiyah, *Mengenal NAPZA Dan Bahayanya* (Jakarta: Be Champion Wisma Hijau), h. 34.

9 Wasid dan Sugeng Yuli Irianto, Ilmu Pengetahuan Alam (Jakarta: Pusat Perbukuan, Departemen Pendidikan,2008), h.122.

10 Sofiyah, *Mengenal NAPZA Dan Bahayanya* (Jakarta: Be Champion Wisma Hijau), h. 33.

11 Infodatin (Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan RI), Anti Narkoba Sedunia, h.1.

12 Djoko Arisworo dkk, Ilmu Pengetahuan Alam (Fisika, Biologi, Kimia) untuk SMP Kelas VII Jilid 1 (Jakarta:Grafindo Media Pratama,2006),h.180,.

aktivitas mental dan perilaku.<sup>13</sup>

NAPZA terbagi menjadi beberapa golongan yakni golongan narkoba, golongan psikotropika dan golongan adiktif lainnya. Berdasarkan tingkat dampak langsung terhadap penggunaannya, zat yang termasuk zat adiktif lainnya merupakan golongan yang memiliki dampak teringan dibanding dua golongan lainnya. Lebih spesifik, ketiga jenis zat adiktif ini memiliki masing-masing dampak yang berbeda-beda dari yang berdampak ringan hingga berdampak mematikan.

Sedangkan untuk dampak dari penggunaan zat adiktif jenis narkotika adalah badan kurus, mudah terserang radang oaru-oaru, kerusakan ginjal, kelainan hati, dan kerusakan alat reproduksi. Khusus untuk pecandu yang menggunakan suntikan akan mudah terkena hepatitis B atau hepatitis C dan infeksi HIV. Dampak *negative* lainnya adalah gejala putus zat atau *sakaw*. Menurut Indodatin Narkoba 2017, narkoba memiliki dua dampak yakni dampak langsung narkoba bagi jasmani atau tubuh manusia dan dampak langsung narkoba bagi kejiwaan atau mental manusia. Maksud dari dampak pertama ini adalah narkoba dapat menyerang pada jantung, otak, tulang, pembuluh darah, paru-paru, sistem syaraf, sistem pencernaan, dapat terinfeksi penyakit menular berbahaya seperti AIDS/HIV, hepatitis, herpes, TBC dan lain-lain. Misalnya efek dari Amfetamin dan sejenisnya yang menimbulkan efek psikologis, dan fisik akut. Dampak kedua menyebabkan depresi mental, gangguan jiwa berat, bunuh diri dan melakukan tindakan kejahatan, kekerasan dan pengrusakan,<sup>14</sup> hal ini juga diperkuat oleh Kementerian Kesehatan dalam penjelasannya yakni ketergantungan narkoba ini akan berdampak pada penyakit mental dan perilaku yang dapat berdampak pada kondisi kejiwaan yang bersangkutan serta masalah lingkungan sosial.<sup>15</sup> Untuk itu, dilarang keras narkoba beredar di Indonesia.

Penyebab dilarangnya peredaran narkoba secara ilegal diawali dengan terjadinya peredaran secara besar-besaran. Awal mulanya, narkoba ini hanya dimanfaatkan sebagai bahan pengobatan oleh dokter. Perluasan

13 Pasal 1 ayat (1) Undag-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika.

14 Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan, "Anti Narkoba Sedunia 2016 Juni 2017", hlm. 3.

15 Pusat Data dan Informasi, "Gambaran Umum Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia", Buletin Jendela Data & Informasi Kesehatan, Semester I, 2014, Hlm.6.

penggunaan obat ini pada waktu perang di abad ke-19 hingga sekarang. Pada tahun 1990-an, ekstasi, shabu, dan heroin masuk ke pasar Indonesia, penyebaran zat kimia ini berdampak pada semakin luasnya masalah penyalahgunaan narkoba hingga menjangkau baik kota maupun desa.<sup>16</sup>

Berdasarkan laporan Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan RI, untuk mencegah penyalahgunaan ini semakin luas, perlu adanya kerjasama multidisipliner, multisektor dan peran masyarakat secara aktif berkesinambungan, konsekuen dan konsisten. Selain itu, adanya data dan informasi narkoba yang akurat. Data ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan penanggulangan narkoba sehingga penanggulangan dan pencegahan ini lebih terarah. Namun, realitanya aparat memiliki keterbatasan dalam menentukan data yang akurat karena sebagian besar penyalah guna tidak muncul ke permukaan disebabkan stigma yang ada di masyarakat seperti takut dilaporkan, pelaporan yang baku hanya ada di rumah sakit, penyalah guna yang datang ke pusat-pusat pengobatan dan rehabilitasi hanya sebagian kecil, penyebaran penyalahguna tidak merata, diduga *urban-based*, sehingga sulit untuk membuat sampling, dan *community based survey* sangat sulit dilakukan, tetapi beberapa LSM sudah melakukan survey sejenis.<sup>17</sup>

Untuk itu, kejahatan narkotika ini tergolong dalam kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) karena sangat berdampak pada ketahanan nasional berkaitan dengan keberlangsungan bangsa. Kejahatan ini menjadi musuh seluruh Negara. Amerika Serikat pada masa kepemimpinan Richard Nixon tahun 1971 menjadi salah satu contoh Negara yang mendeklarasikan perang dengan narkoba namun sampai saat ini belum selesai. Mantan Menteri Kesehatan Australia tahun 2011 mengalami kegagalan dalam memerangi narkoba dengan pendekatan hukum. Begitu juga Negara Indonesia, penegakan hukum sudah diupayakan semaksimal mungkin namun belum mampu menyelesaikan penyalahgunaan narkoba bahkan penggunanya semakin cenderung meningkat.<sup>18</sup> Bahaya NAPZA

16 Pusat Data dan Informasi, "Gambarang Umum Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia", Buletin Jendela Data & Informasi Kesehatan, Semester I, 2014, Hlm.5

17 Pusat Data dan Informasi, "Gambaran Umum Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia", Buletin Jendela Data & Informasi Kesehatan, Semester I, 2014, Hlm. 5.

18 Brigjen Pol. Ida Oetari Poernamasari, "Tahun Penyelamatan Pengguna Narkoba", Buletin Jendela Data & Informasi Kesehatan, Semester I, 2014, Hlm.20.

tidak hanya isu belaka. Dilansir dari laporan BNN tahun 2017 melaporkan ada bermacam-macam jenis narkoba namun yang banyak diedarkan di Indonesia adalah jenis Ekstasi butir sejumlah 218.212,25 butir, ganja sebesar 858,6 Kilogram, dan Heroin sebesar 256,88 Gram.<sup>19</sup> Besarnya jumlah obat yang beredar ini dikarenakan banyaknya konsumen yang membutuhkan baik penjual maupun pengguna. Jika melihat pada tahun sebelumnya antara tahun 2011 hingga tahun 2015 jumlah tersangka kasus narkoba sudah mencapai ribuan orang sebagaimana dijelaskan dalam tabel di bawah ini dan hal tersebut semakin bertambah berdasarkan banyaknya obat yang beredar.

**Tabel 1. Data Tersangka Kasus Narkoba Tahun 2011-2015**

N O	TERSANG KA	TAHUN				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Narkotika	25.2	25.3	28.7	31.0	8.15
		97	09	88	84	2
2	Psikotropik a	1.99	2.06	1.86	978	1.01
		7	2	8		4
3	Bahan Adiktif Lainnya	9.43	8.26	13.3	11.3	12.1
		8	9	56	97	66
<b>Jumlah</b>		<b>36.7</b>	<b>35.6</b>	<b>44.0</b>	<b>43.4</b>	<b>51.3</b>
		<b>32</b>	<b>40</b>	<b>12</b>	<b>59</b>	<b>32</b>

Deskripsi di atas tidak serta-merta hanya bersandar pada laporan obat yang beredar dan jumlah kasus saja, semakin meningkatnya pengguna ini bisa kita lihat juga pada rekapitulasi perhitungan laju angka coba pakai penyalahguna narkoba per provinsi dan nasional tahun 2016. Untuk Jawa Timur, antara tahun 2011 hingga tahun 2014 mengalami peningkatan sebesar 11.73% dan jika dibandingkan dengan tahun 2016, mengalami peningkatan sebesar 2.09%.<sup>20</sup> hal ini pun diperkuat dengan laporan dari BCC Indonesia, bahwasanya Aparat Kepolisian, TNI dan Bea Cukai berhasil menemukan lebih dari satu ton narkoba jenis sabu-sabu di sebuah

19 Data Pendukung Press Release Akhir Tahun 2017 Badan Narkotika Nasional, Lampiran press release akhir tahun 2017

20 BNN, Laporan Kinerja BNN Tahun 2016, Hlm. 108

perairan Batam pada tanggal 10 Februari 2018.<sup>21</sup>

Dengan semakin meningkatnya penyalahguna narkotika, psikotropika, dan bahan adiktif lainnya, maka Negara melalui perangkatnya perlu hadir untuk melakukan upaya penanggulangan baik secara preventif maupun represif mulai Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah dengan berlandaskan Azas Pembantuan (*medebewind*) sehingga terjadi harmonisasi dalam upaya pencegahan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika, dan bahan adiktif lainnya. Selama ini, upaya represif yang dilakukan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun Narkotika yang merupakan kewenangan dari lembaga yudikatif sebagai bentuk penindakan terhadap kejahatan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika, dan bahan adiktif lainnya. Namun upaya preventif belum maksimal dilakukan oleh Pemerintah baik pusat maupun daerah sebagai upaya pencegahan, penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya. Oleh karena itu, perlu dilakukan dan dikembangkan harmonisasi hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (melalui azas *medebewind*) dalam penanggulangan, pencegahan, penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya.

## B. PEMBAHASAN

Berdasarkan kontitusi Indonesia, Warga Negara berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan berhak memperoleh pelayanan kesehatan.<sup>22</sup> Jaminan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat yang telah disebutkan dalam Kontitusi Negara Indonesia telah sejalan dan searah dengan tujuan nasional Bangsa Indonesia yang terdapat pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

21 BCC Indonesia, “Mengapa banjir narkoba di Indonesia terus meningkat?”

22 Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Berkaitan dengan tujuan yang kedua yaitu “*memajukan kesejahteraan umum*”, apabila tujuan tersebut dikristalisasi, maka akan dapat dimaknai bahwa negara bertanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan, yang salah satunya adalah meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat Indonesia. Peningkatan derajat Kesehatan masyarakat dapat dilaksanakan dan dipenuhi dengan menyelenggarakan suatu pembangunan Kesehatan yang berkesinambungan, menyeluruh, terarah dan terpadu yang merupakan suatu rangkaian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional. Pemerintah melalui program pembangunan Kesehatan memiliki tujuan untuk meningkatkan derajat Kesehatan masyarakat setinggi-tingginya.

Salah satu upaya untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan membuat peraturan yang bersifat preventif dalam hal pencegahan, pemberantasan, penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba. upaya preventif dilakukan dengan pendekatan harmonisasi peraturan perundang-undangan agar tidak tumpang tindih dalam kewenangannya. yang dimaksud dengan harmonisasi disini adalah upaya untuk menyeleraskan, menyerasikan, atau menyesuaikan sesuatu yang dianggap tidak atau kurang sesuai, kurang atau tidak pantas atau tidak serasi, sehingga menghasilkan sesuatu yang baik atau harmonis dalam pengaturan penanggulangan, pencegahan, penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya. Menurut L.M Gandhi mengatakan bahwa harmonisasi dalam hukum mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijkeid*), kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralism hukum jika memang dibutuhkan. sedangkan menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moh. Hasan Wargakusumah dan Kawan-kawan, harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk kmenuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai- filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.<sup>23</sup> Oleh karena itu, pengaturan secara preventif sangat penting supaya terjadi harmonisasi yang baik.

Sebagaimana diketahui, dampak penggunaan, penyalahgunaan

---

23 Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara*, Disertasi; Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), Hal. 95

dan peredaran gelap narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya dari segi Kesehatan dan sosial sangat dirugikan. Narkotika diperlukan oleh manusia untuk pengobatan sehingga untuk memenuhi kebutuhan dalam bidang pengobatan dan studi ilmiah diperlukan suatu produksi narkotika yang terus-menerus untuk para penderita tersebut. Narkotika berpengaruh terhadap fisik dan mental, apabila digunakan dengan dosis yang tepat dan dibawah pengawasan dokter anatesia atau dokter psikiater dapat digunakan untuk kepentingan pengobatan atau penelitian sehingga berguna bagi Kesehatan fisik dan kejiwaan manusia. Narkotika apabila dipergunakan secara tidak teratur menurut takaran/dosis dapat menimbulkan bahaya fisik dan mental bagi pemakai/pengguna serta dapat menimbulkan ketergantungan. Sehingga keinginan yang sangat kuat secara psikologis untuk mempergunakan obat tersebut secara terus menerus karena sebab-sebab emosional.

Kejahatan Narkotika merupakan salah satu kejahatan *extra ordinary crime* atau kejahatan luar biasa. Implikasinya adalah dibutuhkan berbagai upaya dalam memberantasnya, pemberantasan baik dari hulu hingga hilir. Tindak pidana Narkotika yang bersifat transnasional yang dilakukan dengan *modus operandi* yang terus berkembang telah menimbulkan korban yang begitu luas yang merusak kehidupan berbangsa dan bernegara. Penyalahguna Narkotika yang sebagian besar merupakan generasi muda bangsa (kalangan usia produktif) telah pada tahap sangat mengkhawatirkan. Pelaku tindak pidana Narkotika berasal dari berbagai kalangan.

Narkotika ini menjadi fenomena yang dampaknya meresahkan masyarakat. karena penyalahgunaan narkotika tersebut tidak hanya dari kalangan masyarakat tertentu. Tetapi bisa terjadi dari kalangan atas maupun kalangan orang yang tidak mampu sekalipun dengan berbagai alasan.

Penanggulangan dan pencegahan kejahatan narkotika harus dilakukan dengan pendekatan integral yaitu ada keseimbangan antara sarana penal atau represif dan non-penal atau preventif.

Upaya penanggulangan penal atau represif dapat dilakukan melalui beberapa tahap:

1. formulasi (kebijakan legislatif);
2. aplikasi (kebijakan yudikatif/judicial);
3. eksekusi (kebijakan eksekusi/administratif).

Upaya penanggulangan dan pencegahan narkotika dengan pendekatan penal atau represif pada tahap formulasi merupakan upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan narkotika bukan hanya tugas milik aparat penegak hukum/penerapan hukum, akan tetapi juga merupakan tugas pembentuk undang-undang melalui *penal policy*. Oleh karena itu, kebijakan *legislative* merupakan kebijakan yang sangat strategis dalam penanggulangan dan pencegahan narkotika, sehingga apabila terjadi kesalahan membentuk kebijakan tersebut maka akan menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan narkotika pada tahap aplikasi dan eksekusi. Sehingga politik *criminal* yang dilakukan haruslah memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dari kebijakan sosial dengan menunjang tujuan “*social welfare*” dan “*social. defence*”.<sup>24</sup>

Menurut Soedarto, inti dari upaya penal atau represif yaitu dalam kebijakan dalam menanggulangi tindak pidana dengan menggunakan hukum pidana atau Undang-Undang yang menitikberatkan pada penumpasan tindak pidana sesudah tindak pidana itu terjadi. Yang dimaksud dengan upaya represif adalah segala tindakan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum sesudah terjadinya tindak pidana seperti penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan seterusnya sampai dilaksanakan putusan pidananya.<sup>25</sup>

Sebagai bentuk upaya penal atau represif dalam penanggulangan dan pencegahan narkotika adalah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Menurut pasal 1 angka 1 Undang-Undang 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Narkotika adalah zat atau obat berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintesis maupun semisintesis yang dapat menyebabkan

24 Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana., P.T. Citra Aditya Bakti : Bandung, 1996, hlm 74

25 Soedarto, Kapita Selekta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986, Hal 118

penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri dan dapat menimbulkan ketergantungan yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang ini.

Ada beberapa cara pemakaian narkotika, ada yang ditiup, ditelan dan disuntikkan. Narkotika yang dihirup seperti merokok akan masuk ke pembuluh darah melalui hidung dan paru-paru. Narkotika yang ditelan akan masuk ke lambung kemudian masuk ke pembuluh darah. Sedangkan Narkotika yang disuntikkan maka zat tersebut akan masuk kedalam aliran darah dan langsung akan mempengaruhi otak.

Pemakaian narkoba dalam perkembangan lebih senang dengan disuntikkan dengan berbagai alasan salah satunya adalah alasan efisiensi. Awalnya heroin dipakai dengan cara menghirup asapnya kemudian dengan alasan ekonomi dan agar lebih cepat merasakannya. mereka pun memakai dengan cara menyuntik.<sup>26</sup>

Sedangkan Psikotropika menurut kamus narkotika berarti obat dengan khasiat psikoaktif, definisinya adalah zat atau obat, baik alamiah maupun sintesis bukan narkotik yang berkhasiat psikoaktif melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat menyebabkan perubahan khas pada aktifitas mental dan perilaku.<sup>27</sup>

Meningkatnya ilmu dan teknologi terutama dibidang telekomunikasi membawa dampak yang bersifat positif maupun *negative*. dampak positif dengan meningkatnya kesejahteraan masyarakat dan dampak negatifnya semakin meningkatnya tindak pidana. meningkatnya tindak pidana penyalahgunaan narkoba merupakan salah satu dampak negatif. Akibat meningkatnya ilmu dan teknologi tindak pidana penyalahgunaan narkotika telah bersifat transnasional. Dengan menggunakan teknologi canggih didukung oleh jaringan organisasi yang luas. korban penyalahgunaan narkotika yang terutama generasi muda sangat membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara.

---

26 Dasar Pemikiran Pengurangan Dampak Buruk Narkoba, (Jakarta: Tim Warta Aids 2001) hlm. 32.

27 pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika

Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif Lainnya mempunyai permasalahan yang kompleks, sehingga perlu pendekatan yang multidisipliner dan komprehensif. Keseriusan antara pemerintah, pemerintah daerah maupun masyarakat dalam ikut serta mengurangi dan menanggulangi penyalahgunaan narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya penting dilakukan.

Oleh karena itu, untuk mencegah dan memberantas penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika yang sangat merugikan dan membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara, pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2002 telah merekomendasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia untuk melakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika sehingga dibentuklah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.<sup>28</sup>

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika antara lain mengatur tentang tindak pidana narkotika yang pada saat ini tidak lagi dilakukan secara perseorangan, melainkan juga melibatkan banyak orang yang secara bersama-sama bahkan merupakan satu sindikat yang terorganisasi dengan jaringan yang luas yang bekerja secara rapi dan sangat rahasia baik ditingkat daerah, nasional, maupun Internasional. Hal ini juga untuk mencegah adanya kecenderungan yang semakin meningkat baik secara kuantitatif maupun kualitatif dengan korban yang meluas, terutama di kalangan anak-anak, remaja, dan generasi muda pada umumnya. dalam Undang-Undang tersebut mengatur pula Prekursor Narkotika, dimana yang dimaksud dengan prekursor Narkotika merupakan zat atau bahan pemula atau bahan kimia yang dapat digunakan dalam pembuatan Narkotika. Dalam hal Penindakan, Undang-Undang ini mengatur tentang penguatan Badan Narkotika Nasional (BNN) yang didirikan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2007 tentang Badan Narkotika Nasional, Badan Narkotika Provinsi, dan Badan Narkotika Kabupaten/Kota. diantara penguatan kelembagaan adalah meningkatkan status BNN dari Lembaga non struktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan hanya mempunyai tugas dan fungsi melakukan koordinasi menjadi Lembaga pemerintah nonkementerian

---

28 Penjelasan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

(LPNK) yang mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan yang berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Selain itu, BNN juga mempunyai perwakilan di daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai instansi vertikal, yakni BNN provinsi dan BNN kabupaten/kota.

Dengan demikian, dalam penindakan terhadap Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif Lainnya menggunakan pendekatan penal atau represif, artinya setiap orang dilarang memiliki, menyimpan, memakai, menjual, menjadi kurir dari Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif Lainnya. Apabila hal tersebut tetap dilakukan maka akan dikenakan sanksi pidana.

Upaya penanggulangan narkotika terus dimarakkan oleh berbagai instansi sosial dan pemerintah dari segala penjuru dunia. Tidak hanya instansi sosial melainkan pemerintah Indonesia juga membuat aturan-aturan yang lebih strategis untuk menanggulangi narkoba dan pecandunya. dari berbagai upaya pemerintah, karena penanggulangan dan pencegahan narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya tidak cukup hanya melakukan pendekatan penal atau represif akan tetapi dibutuhkan pendekatan non-penal atau preventif.

Pendekatan preventif pada dasarnya adalah upaya yang dilakukan untuk menjaga kemungkinan akan terjadinya tindak pidana, merupakan upaya pencegahan, penangkalan, dan pengadilan sebelum tindak pidana itu terjadi, maka sasaran utama adalah mengenai faktor kondusif antara lain berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan tindak pidana. tujuan utamanya dari upaya non-penal atau preventif adalah memperbaiki kondisi sosial tertentu. Secara umum, Langkah-langkah preventif menurut Baharuddin Lopa yaitu:

1. Peningkatan kesejahteraan rakyat untuk mengurangi pengangguran, yang dengan sendirinya akan mengurangi kejahatan.
2. Memperbaiki sistem administrasi dan pengawasan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan.
3. Peningkatan penyuluhan hukum untuk pemeratakan kesadaran hukum rakyat.

4. Menambah personil kepolisian dan personil penegak hukum lainnya untuk lebih meningkatkan Tindakan represif dan preventif.
5. Meningkatkan ketangguhan moral serta profesionalisme bagi pelaksana penegak hukum.<sup>29</sup>

Salah satu upaya non-penal atau preventif yang dilakukan dalam penanggulangan dan pencegahan narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya adalah mengajak pemerintah daerah untuk berpartisipasi mengatasi masalah Narkoba, Psikotropika dan Zat Adiktif Lainnya di Negara ini. Pemerintah membuat kebijakan penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Sosial Sub Bidang Rehabilitasi Sosial. Adapun kewenangan pemerintah daerah provinsi adalah Rehabilitasi sosial bukan/tidak termasuk bekas korban NAPZA, orang dengan *Human Immunodeficiency Virus/Acquired ImmunoDeficiency Syndrome* yang memerlukan pada panti. Sedangkan untuk Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah Rehabilitasi sosial bukan/tidak termasuk bekas korban penyalahgunaan NAPZA dan orang dengan *Human Immunodeficiency Virus/Acquired ImmunoDeficiency Syndrome* yang tidak memerlukan rehabilitasi panti, dan rehabilitasi anak yang berhadapan dengan hukum.

Sebagai daerah otonom, selain melaksanakan asas desentralisasi, pemerintah daerah dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.

Menurut Irawan Soejito, tugas pembantuan itu dapat berupa Tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*). Daerah yang mendapatkan tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.<sup>30</sup> Amrah

---

29 Baharuddin Lopa, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*, Jakarta, Kompas, 2001, Hlm 16-17,

30 Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011) Hal. 17

Muslim Menafsirkan tugas pembantuan (*medebewind*) adalah kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

Sementara itu, Bagir Manan, mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*).<sup>31</sup> selain itu Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota, atau kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten, atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggung jawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.<sup>32</sup> Jadi, tugas pembantuan dapat dikatakan sebagai pemberian tugas dari Pemerintah yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah untuk melaksanakan tugas tertentu dan wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan dari tugas tersebut.

Terkait penanggulangan Narkotika, Psiotropika, dan Zat Adiktif Lainnya, Pemerintah Daerah juga diajak ikut serta sebagaimana telah diatas dibahas sebelumnya. keikutsertaan bersifat wajib dan prioritas. hal ini karena terkait dengan pelayanan dasar sebagaimana didasarkan pada Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Maksud dari pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara di bidang sosial.<sup>33</sup> Tugas pembantuan dalam pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya tercerminkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, Pemerintah Daerah perlu meningkatkan dukungan terhadap program pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika di masyarakat dan Pemerintah Daerah bersinergi untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap

---

31 *Ibid*, 17-18

32 Peraturan Pmerintah Nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

33 Pasal 12 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

narkotika dengan Pemerintah Pusat.

Sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, Gubernur dan Bupati/Walikota melakukan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Kemudian dalam pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika dijelaskan bahwa bentuk-bentuk fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika antara lain:

- a. penyusunan peraturan daerah mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika;
- b. sosialisasi;
- c. pelaksanaan deteksi dini;
- d. pemberdayaan masyarakat;
- e. pemetaan wilayah rawan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika;
- f. peningkatan kapasitas pelayanan rehabilitasi medis;
- g. peningkatan peran serta dinas terkait dan pihak lain dalam penyelenggaraan kegiatan vokasional; dan
- h. penyediaan data dan informasi mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika.

Untuk melaksanakan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika tersebut, Pemerintah Daerah wajib untuk membentuk tim terpadu pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika.<sup>34</sup>

---

34 Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika

Adapun tim terpadu fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika tersebut ditingkat Provinsi terdiri atas:<sup>35</sup>

- a. Ketua : Gubernur
- b. Wakil Ketua I : Sekretaris Daerah Provinsi
- c. Wakil Ketua II : Kepala Badan Narkotika Nasional Provinsi
- d. Sekretaris/Ketua Pelaksana Harian : Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi
- e. Anggota :
  1. unsur Perangkat Daerah di daerah provinsi sesuai dengan kebutuhan.
  2. unsur kepolisian di daerah provinsi
  3. unsur Tentara Nasional Indonesia di daerah provinsi

Adapun tugas dan wewenang fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika adalah sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana aksi daerah pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika di daerah provinsi;
- b. mengordinasikan, mengarahkan, mengendalikan dan mengawasi pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika di daerah provinsi;
- c. Menyusun laporan pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika di daerah provinsi.<sup>36</sup>

---

35 Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika

36 Pasal 7 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika

susunan keanggotaan tim terpadu ditetapkan dengan keputusan gubernur.<sup>37</sup>

Adapun tim terpadu fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika tersebut ditingkat Kabupaten/Kota terdiri atas:<sup>38</sup>

- a. Ketua : Bupati/Walikota
- b. Wakil Ketua I : Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota
- c. Wakil Ketua II : Kepala Badan Narkotika Nasional Kabupaten/Kota
- d. Sekretaris/Ketua Pelaksana Harian : Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten/Kota
- e. Anggota :
  1. unsur Perangkat Daerah di daerah kabupaten kota sesuai dengan kebutuhan
  2. unsur kepolisian di daerah kabupaten/kota
  3. unsur Tentara Nasional Indonesia di daerah kabupaten/kota

Adapun tugas tim terpadu sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana aksi daerah pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika di daerah kabupaten/kota;
- b. mengordinasikan, mengarahkan, mengendalikan, dan mengawasi pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika di daerah kabupaten/kota; dan
- c. Menyusun laporan pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika di daerah kabupaten/kota.<sup>39</sup>

---

37 Pasal 7 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika

2

39 Pasal 8 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika

Susunan keanggotaan tim terpadu ditetapkan dengan keputusan bupati/walikota.<sup>40</sup>

Bahwa setelah dibentuk tim terpadu fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika, maka dilakukan Langkah-langkah sebagai berikut:

a. Monitoring dan Evaluasi

- (1) Gubernur memonitoring pelaksanaan melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala terhadap pelaksanaan rencana aksi daerah di daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya.
- (2) Bupati/walikota melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala terhadap pelaksanaan rencana aksi daerah di daerah kabupaten/kota.

b. Pelaporan

- (1) Gubernur melaporkan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika lingkup daerah provinsi kepada Menteri Dalam Negeri.
- (2) Bupati/walikota melaporkan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika lingkup daerah kabupaten/kota kepada Gubernur

c. Pembinaan dan Pengawasan.

- (1) Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum melakukan pembinaan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika di daerah provinsi.
- (2) Menteri Dalam Negeri melalui Inspektorat Jenderal melakukan pengawasan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika di daerah provinsi.
- (3) Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan

<sup>40</sup> pasal 8 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika

peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba di daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya.

- (4) Bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba di daerah kabupaten/kota.

Adapun pendanaan pelaksanaan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba yang dilaksanakan oleh Tim Terpadu fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba dibebankan pada:

- a. APBN;
- b. APBD Provinsi;
- c. APBD kabupaten/kota; dan
- d. sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Melihat perkembangan kasus narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya semakin marak terjadi di kalangan masyarakat, maka dengan adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba semakin memperkuat peran pemerintah daerah untuk menanggulangi dan mencegah peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba. Sehingga penanggulangan dan pencegahan narkoba psikotropika dan zat adiktif lainnya mencerminkan hubungan vertikal dan horizontal. hubungan vertikal maksudnya adalah hubungan antara (1) Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, dan (2) hubungan antara BNN di daerah dengan BNN Pusat. Kemudian yang dimaksud dengan hubungan horizontal adalah hubungan lintas kewenangan antara Pemerintah Daerah dengan BNN di daerah.

Sebagaimana telah dibahas di atas, dalam menanggulangi dan mencegah peredaran gelap narkoba, psikotropika dan zat adiktif lainnya perlu dilakukan pendekatan integral antara pendekatan penal atau represif berupa dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba

dan Pendekatan non-penal atau preventif dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotikan dan Prekursor Narkotika berlandaskan asas pembantuan (*medebewind*) sebagai dasar pemerintah daerah melaksanakan fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika. Kemudian mewajibkan pemerintah daerah untuk membentuk Tim Terpadu Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotikan dan Prekursor Narkotika.

### C. PENUTUP

Bahwa berdasarkan pembahasan di atas, dapatlah disimpulkan, antara lain, *pertama* dalam penanggulangan dan pencegahan peredaran gelap narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya tidak cukup hanya dengan dilakukan dengan pendekatan (*penal policy*) atau represif, akan tetapi dibutuhkan pendekatan (*non-penal policy*) preventif berupa harmonisasi peraturan perundang-undangan tentang hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk bersama-sama menanggulangi dan mencegah penyalahgunaan narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang Fasilitasi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotikan dan Prekursor Narkotika yang didasarkan pada azas pembantuan (*medebewind*).

*Kedua*, Pemerintah Daerah dalam melakukan upaya penanggulangan dan pencegahan peredaran gelap narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya membentuk tim terpadu fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika..

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Arief Barda Nawawi, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana,. P.T. Citra Aditya Bakti : Bandung, 1996
- Arisworo Djoko dkk, Ilmu Pengetahuan Alam (Fisika, Biologi, Kimia) untuk SMP Kelas VII Jilid 1 Jakarta:Grafindo Media Pratama,2006
- Badan Pengkajian MPR RI, *Kajian Akademik : Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta:Badan Pengkajian MPR, 2018
- BNN, Laporan Kinerja BNN Tahun 2016
- Dasar Pemikiran Pengurangan Dampak Buruk Narkoba, Jakarta: Tim Warta Aids 2001
- Data Pendukung Press Release Akhir Tahun 2017 Badan Narkotika Nasional, Lampiran press release akhir tahun 2017
- Hamidi Jazim, Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011
- Lopa Baharuddin, Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum, Jakarta, Kompas, 2001
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: ANDI, 2002
- Supriady Bratakusuma Deddy dan Solihin Dadang, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama, 2004
- Partodiharjo Subagyo, *Kenali Narkoba dan Musuhi Penyalahgunaannya*, Jakarta: Erlangga, 2010
- Poernamasari Brigjen Pol. Ida Oetari, “Tahun Penyelamatan Pengguna Narkoba”, Buletin Jendela Data & Informasi Kesehatan, Semester I, 2014

- Pusat Data dan Informasi, “Gambaran Umum Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia”, Buletin Jendela Data & Informasi Kesehatan, Semester I, 2014
- Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan, “Anti Narkoba Sedunia 2016 Juni 2017
- Soedarto, Kapita Selekta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986
- Sofiyah, *Mengenal NAPZA Dan Bahayanya*, Jakarta: Be Champion Wisma Hijau
- Suhartono, 2011, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara*, Disertasi; Fakultas Hukum Universitas Indonesia,
- Wasis dan Sugeng Yuli Irianto, Ilmu Pengetahuan Alam, Jakarta: Pusat Perbukuan, Departemen Pendidikan, 2008
- Widjaja H.A.W, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia : Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Grasindo, 2007

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psiokotropika
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2019 tentang fasilitasi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

## KONSTITUSIONALITAS INTERVENSI PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBANGUNAN HUKUM ADAT TERKAIT PENGELOLAAN LAUT

Oleh: Ngesti D. Prasetyo, Mohamad Rifan,  
Universitas Brawijaya, Jalan Veteran, Malang, 65145  
ngesti78@gmail.com  
12rauna@gmail.com

### ABSTRACT

*Management of marine resources is the mandate of the Constitution which is systematically carried out by the Central Government to the Local government. Unfortunately, the concept of resource management has the potential for unconstitutional action when it enters the adat law community's sector; where local governments (especially provinces) are given the authority to carry out customary law development related to marine management. Through normative legal research, we examine the constitutionality of the potential access of intervention of Adat Law by the Local Government. The results of this research found that in addition to the act of developing Adat Law potentially unconstitutional with Article 18B paragraph (2) of the UUD NRI, there were inconsistencies in the Article 29 Attachment I letter K UU 23/2014 where the central government and local government were not given access to carry out Adat law development, but rather limited to the determination of recognition and capacity building (empowerment) of Local Wisdom rather than development of Adat Law.*

**Keywords:** *Adat Law, Local Government, Marine Management*

### ABSTRAK

Pengelolaan sumber daya kelautan merupakan amanat dari Konstitusi yang secara sistematis dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat hingga

Pemerintah Daerah. Namun, konsep pengelolaan sumber daya ini mengalami potensi terjadinya tindakan inkonstitusional ketika masuk pada sektor masyarakat adat, dimana Pemerintah Daerah (Provinsi khususnya) diberikan kewenangan untuk melakukan pembangunan Hukum Adat terkait pengelolaan laut. Melalui penelitian hukum normatif, peneliti menelaah konstitusionalitas potensi dilakukannya intervensi atas hukum adat oleh Pemerintah Daerah. Hasil dari penelitian ini menemukan bahwa selain tindakan pembangunan hukum adat berpotensi inkonstitusional dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI, juga terdapat inkonsistensi Pasal 29 dengan Lampiran I huruf K dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah dimana Pemerintah pusat dan dan pemerintah daerah tidak diberikan akses untuk melakukan pembangunan hukum adat, melainkan sebatas Penetapan pengakuan dan Peningkatan kapasitas (pemberdayaan) terhadap Kearifan Lokal bukan pembangunan terhadap Hukum Adat.

**Kata Kunci:** Hukum Adat, Pemerintah Daerah, Pengelolaan Laut

## A. PENDAHULUAN

Fakta bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan<sup>1</sup> yang terdiri dari ribuan pulau yang terbentang dari Sabang sampai Merauke dan dari Pulau Miangas sampai Pulau Rote menjadi unsur yang perlu diperhatikan.<sup>2</sup> Komposisi geografis serta sumbangsih sumber daya alam di wilayah laut ini menjadi Pekerjaan Rumah (PR) bagi negara untuk konsisten dalam pengelolaannya untuk ditunjukkan terhadap kelangsungan hidup masyarakat. Amanat konsistensi tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) bahwa *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”*

1 Lihat dalam Bab IX A mengenai Wilayah Negara, pada pasal 25 A dinyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan Undang-undang.

2 Potensi kepulauan juga disinggung dalam Naskah Akademik RUU tentang Daerah Kepulauan bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*)<sup>1</sup> terbesar di dunia yang memiliki posisi geografis yang sangat strategis. Jumlah pulau di Indonesia yang resmi tercatat mencapai 16.056 pulau. Kepastian jumlah ini ditentukan dalam forum United Nations Conferences on the Standardization of Geographical Names (UNCSSGN) dan United Nations Group of Experts on Geographical Names (UNGEGN) yang berlangsung pada 7-18 Agustus 2017 di New York, Amerika Serikat.

Namun sayangnya, konstruksi atas pengelolaan sumber daya alam berdasarkan konstitusi juga wajib senalar dengan amanat dalam Pasal lainnya. Konsekuensi yang terjadi adalah aspek pembangunan tidak lepas dari status Indonesia sebagai *archipelagic state* untuk memperhatikan kondisi heterogenitas kebudayaan yang ekstrim. Sehingga dalam aspek pembangunan sektor laut yang dimaksud pada ruang monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya laut serta pengaturan hubungan hukumnya dengan unsur masyarakat yang berlandaskan semangat sosial<sup>3</sup>. Amanat atas pengelolaan laut ini menjadikan pemerintah dan pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memperhatikan potensi sumber daya serta ekosistem yang dibangun dalam wilayah kelautan. Konstruksi atas kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan kelautan dapat dilihat melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan (selanjutnya disebut UU 32/2014 tentang Kelautan) Pasal 14 ayat (1) bahwa “*Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan Pengelolaan Kelautan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui pemanfaatan dan pengusaha Sumber Daya Kelautan dengan menggunakan prinsip ekonomi biru.*” Sedangkan sumber daya kelautan yang dimaksud dalam pasal 14 ayat (1) dapat meliputi perikanan; energi dan sumber daya mineral; sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil; dan sumber daya nonkonvensional, serta sumber daya lainnya.<sup>4</sup>

Semangat untuk memperhatikan unsur lapisan masyarakat khususnya Masyarakat Adat sebagai faktor heterogenitas budaya di Indonesia juga bentuk penerapan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*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.*”

3 Dalam Pasal 33 UUD 1945 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat-lah yang diutamakan, bukan kemakmuran Seseorang saja. Sri-Edi Swasono, *Pasal 33 UUD 1945 Harus Dipertahankan, Jangan Dirubah, Boleh Ditambah Ayat*, dalam sebuah makalah, hlm 15. Dapat diakses di [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WkHKI7iYaYJ:www.bappenas.go.id/index.php/download\\_file/view/10688+&cd=7&hl=en&ct=clnk&gl=id](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WkHKI7iYaYJ:www.bappenas.go.id/index.php/download_file/view/10688+&cd=7&hl=en&ct=clnk&gl=id), diakses pada 18 Februari 2020.

4 Lihat dalam Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan

Terkait dengan masyarakat adat, Coretan pena Van Vallenhoven dalam bukunya “*Staatsrecht Overzee*” mengatakan bahwa pemerintahan republik telah ada sebelum belanda masuk kedalam wilayah Nusantara melalui kapal Belanda pada tahun 1596.<sup>5</sup> Dalam buku tersebut terdapat frasa “*Republiken*” yang oleh Van Vallenhoven diartikan sebagai suatu pemerintahan demokratis yang mementingkan kesejahteraan rakyat yang bersifat asli dan otonom berdasarkan adat istiadat dan sistem nilai budaya masyarakat setempat, sehingga dapat disimpulkan bahwa konsep desa (yang otonom) merupakan sifat orisinil yang bukan termasuk sifat hasil adopsi dari luar.<sup>6</sup> Sehingga komunitas tersebut diyakini sebagai basis penghidupan masyarakat setempat dan kesatuan masyarakat hukum (*volkgemeenschappen*) yang orisinil dan merupakan cikal bakal terbentuknya suatu negara modern.<sup>7</sup>

Konsekuensi logis dari premis pembangunan sektor laut dan perhatian terhadap masyarakat adat diakui dan dihormati eksistensinya khususnya terhadap hukum adat yang merupakan tidak terpisah dari masyarakat adat. Konstruksi demikian setidaknya tercermin dalam beberapa Undang-Undang yang menaungi segmentasi pengelolaan sumber daya laut seperti UU 31/2004 tentang Perikanan yang menjelaskan bahwa Pengelolaan Perikanan Harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal; UU 32/2014 tentang Kelautan terkait Pelestarian nilai budaya dan wawasan bahari serta revitalisasi hukum adat dan kearifan lokal di bidang Kelautan; dan UU 27/2007 sebagaimana diubah dalam UU 1/2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (WP3K). Apabila melihat konstruksi pasal satu persatu Undang-Undang tersebut dapat dipaparkan pada tabel berikut:

5 “ketika sebuah kapal berbendera tiga warna masuk daerah Indonesia pada tahun 1596, daerah itu dalam arti kata hukum tata negara, tidaklah merupakan segudang “tanah kosong dan tandus tidak tergarap”. Daerah itu penuh padat dengan lembaga-lembaga pengaturan masyarakat dan pemerintah yang dikuasai oleh atau berkekuasaan atas suku-suku bangsa, kesatuan perkampungan, republik-republik, dan kerajaan-kerajaan. Hanya sifat kesatuan sama sekali tidak ada meskipun negara majapahit dahulu tumbuh dengan kokohnya dan memegang pimpinan yang kuat, dan yang terdapat adalah justru suatu hukum tata negara asia timur yang jalin berjalin, dan tetap bersifat asli, walaupun penduduknya banyak terpengaruh oleh kebudayaan Hindu dan Islam.” dalam Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah Tarsito*, Bandung, 1976, hlm 6 dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Reformasi*, Malang, Setara Press, 2015, hlm, hlm. 2-3.

6 Ni'matul Huda, *Ibid*, hlm. 4.

7 Soetardjo Kartohadikoesoemo. *Desa*, Jakarta: PN Balai Pustaka, 1984, hlm. 16.

Tabel. 1 Pengaturan Masyarakat Adat dan Sektor Laut

No.	Undang-Undang	Subtansi
1.	UU 31/2004 tentang Perikanan	Pasal 6 (1) Pengelolaan Perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta terjaminnya kelestarian sumber daya ikan. (2) Pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus <b>mempertimbangkan hukum adat</b> dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.
2.	UU 32/2014 tentang Kelautan	Pasal 70 (1) Penyelenggaraan Pembangunan Kelautan dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan melibatkan peran serta masyarakat. (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara perseorangan, kelompok, organisasi profesi, badan usaha, atau organisasi kemasyarakatan lain sesuai dengan prinsip keterbukaan dan kemitraan. (3) Peran serta masyarakat dalam Pembangunan Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui partisipasi dalam: a. Penyusunan kebijakan Pembangunan Kelautan; b. Pengelolaan Kelautan; c. pengembangan Kelautan; dan d. memberikan masukan dalam kegiatan evaluasi dan pengawasan. (4) Peran serta masyarakat selain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan melalui partisipasi dalam: a. melestarikan nilai budaya dan wawasan bahari <b>serta merevitalisasi hukum adat</b> dan kearifan lokal di bidang Kelautan; atau

3. UU 27/2007 sebagaimana diubah dalam UU 1/2014 tetnang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	<p style="text-align: center;"><b>Pasal 21</b></p> <p>(1) Pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil pada wilayah Masyarakat Hukum Adat oleh <b>Masyarakat Hukum Adat menjadi kewenangan Masyarakat Hukum Adat setempat.</b></p> <p>(2) Pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
--	--

Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2020

Komponen dalam Undang-Undang yang mengatur terkait dengan pengelolaan sumber daya laut diatas jelas bahwasanya “Hukum Adat” menjadi unsur yang perlu diperhatikan. Namun sayangnya, menjadi pertanyaan mendasar terhadap problematika pengakuan dan penghormatan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat adalah apakah diperbolehkan bagi pemerintah terutama tingkat daerah melakukan intervensi terhadap Hukum Adat atas dasar pembangunan?. Peluang untuk dilakukan intervensi oleh pemeirntah ini setidaknya terlihat dalam kerangka Pasal 29 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 29 ayat (1) menjelaskan bahwa *“Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan, Pemerintah Pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan DAU dan DAK harus memperhatikan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan”* lalu atas dasar alokasi DAU dan DAK tersebut Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan menyusun strategi percepatan pembangunan Daerah yang meliputi prioritas pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam di laut, percepatan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya, pengembangan sumber daya manusia, pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan.<sup>8</sup>

Konteks yang dibangun dengan frasa *“pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut”* selain kabur atas makna dari “pembangunan hukum adat” juga menimbulkan pertanyaan bahwa apakah pasal tersebut mampu menjadi dasar Pemerintah Daerah untuk melakukan intervensi

<sup>8</sup> Lihat Pasal 29 ayat (4) dan (5) Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemeirntahan Daerah

dalam pembentukan Hukum Adat atau intervensi melalui pengaturan terkait Hukum Adat. Sehingga asumsi-asumsi demikian berpotensi menyalahi amanat Pasal 18B (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Negara mengakui dan menghormati*” dimana konsepsi mengakui dan menghormati tidak serta merta memberikan akses secara konstitusional untuk dilakukannya intervensi. Kesepakatan atas pengakuan dan penghormatan ini setidaknya sudah konkritkan ketika membahas Desa Adat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dimana konsep Desa yang diartikan dalam Undang Undang tersebut tidak dimungkinkan terjadi intervensi karena Desa Adat memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan hak asal usul dan/atau hak tradisional.<sup>9</sup>

Di lain sisi, perbedaan tafsir pun juga terjadi ketika melihat pada tabel sebelumnya bahwa beberapa UU tidak memberikan potensi dilakukan intervensi atas Hukum Adat. Misal dalam UU 27/2007 sebagaimana diubah dalam UU 1/2014 tetnang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya laut (Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil) yang berada pada wilayah Masyarakat Hukum Adat merupakan kewenangan Masyarakat Adat setempat. Konteks yang dibangun dalam UU WP3K dilain sisi dapat diartikan sebagai upaya memposisikan Negara tidak mencampuri urusan Masyarakat adat juga merupakan upaya Pemerintah khususnya Pemerintah Daerah untuk mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak Masyarakat Adat dan/ atau Masyarakat lokal. Penegasan lainnya diatur dalam UU 31/2004 bahwa dalam Pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus **mempertimbangkan hukum adat** dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat. Konstruksi “harus mempertimbangkan hukum adat” merupakan penegasan tanpa adanya pengecualian bahwa pengelolaan Sumber daya Laut (perikanan) mewajibkan untuk memperhatikan hukum adat, yang mana tidak muncul pula peluang terhadap adanya intervensi dalam Hukum Adat.

Kembali kepada eksistensi Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 mengakui hak konstitusional masyarakat hukum adat dalam tiga aspek.

<sup>9</sup> Dalam Pasal 1 angka 1-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa “sebagai desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pertama adalah pengakuan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat merupakan unit semi-otonomus dalam penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Pasal 18B ayat (2) dapat dipandang cerminan dari hal ini. Pasal ini menyebutkan: “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”. Untuk menafsirkan ketentuan Pasal 18B ayat (2) ini, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 31/PUU/2007 menetapkan tolok ukur untuk menilai keberadaan masyarakat hukum adat yang perlu ditaati dan diperhatikan dalam Pengelolaan Laut.

Akhir kata dalam pendahuluan ini, Apabila kita memposisikan bahwa fungsi dari Negara Indonesia sendiri sebagai negara hukum adalah menyelenggarakan ketertiban hukum, atau negara yang diposisikan sebagai penyelenggara kekuasaan negara menyelenggarakan tata tertib berdasar hukum yang umumnya terdapat dalam masyarakat, dan menjaga ketertiban hukum supaya tidak terganggu dan berjalan menurut hukum.<sup>10</sup> Maka konsekuensi logis dari konsep yang dianut secara eksplisit dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kekuasaan dalam segala bentuknya diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum, berarti hukum selain meruapakan dasar tindakan penguasaan (legalitas tindakan penguasa) juga sekaligus merupakan pedoman atau penuntun yang memberikan panduan terhadap cara-cara penyelenggaraan kekuasaan negara dan dicantumkan dalam kerangka Peraturan Perundang-Undangan.<sup>11</sup> Implikasi dari konsep ini mengarahkan kita bahwa Peraturan Perundang-Undangan akan menerangkan pula bagaimana negara mengatur dan mengintervensi hubungan antara hak asasi Manusia Masyarakat Hukum Adat dengan Sumber Daya Alam (Laut) yang merupakan fokus dari tulisan ini.

Sehingga, problematika tersebut menjadi isu menarik dimana menjadi tugas bagi Pemerintah Daerah dengan ciri kepulauan teruji sejauh mana menalar porsi intervensinya untuk melaksanakan kewenangan menetapkan kebijakan Pengelolaan Laut. Melalui Metode penelitian *Yuridis Normatif*, dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan yaitu

10 Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum*, Malang, Setara Press, 2016, hlm 4-5

11 Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, PeraturanKebijakan dan Asas-Asas Umum*, Jakarta, Erlangga, 2010, hlm 50, dalam Mohamad Rifan, 2019, *Merancang Anatomi Pengelolaan Hutan Oleh Masyarakat Desa*, Jurnal Pangripta, Vol 2 No 2, hlm 2-3.

Pendekatan *Perundang-Undangan (statute-approach)*<sup>12</sup> dan Pendekatan konseptual (*conseptual approach*),<sup>13</sup> penulis mengangkat sebuah tulisan dengan judul “*Konstitusionalitas Intervensi Pemerintah Daerah Dalam Pembangunan Hukum Adat Terkait Pengelolaan Laut*”.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Konstitusionalitas Hukum Adat dan keterkaitannya dengan Pengelolaan Laut

Dalam pendapat beberapa sarjana hukum mengartikan beberapa hal terkait dengan Hukum Adat diantaranya adalah:<sup>14</sup>

- a Ter Haar Bzn Hukum adat adalah “keseluruhan peraturan yang menjelma dalam keputusan-keputusan dari kepala-kepala adat dan berlaku secara spontan dalam masyarakat. Dalam pandangan Ter Haar terkenal dengan teori “Keputusan” artinya bahwa untuk melihat apakah sesuatu adat-istiadat itu sudah merupakan hukum adat, maka perlu melihat dari sikap penguasa masyarakat hukum terhadap si pelanggar peraturan adat-istiadat. Apabila penguasa menjatuhkan putusan hukuman terhadap sipelanggar maka adat-istiadat itu sudah merupakan hukum adat.”
- b Cornelis van Vollen Hoven mengartikan bahwa Hukum adat adalah “keseluruhan aturan tingkah laku masyarakat yang berlaku dan mempunyai sanksi dan belum dikodifikasikan.”
- c Sukanto. Hukum mengartikan bahwa adat adalah “kompleks adat-adat yang pada umumnya tidak dicitabkan, tidak dikodifikasikan dan bersifat paksaan, mempunyai sanksi jadi mempunyai akibat hukum.”<sup>15</sup>
- d Mr. J.H.P. Bellefroit Hukum mengartikan bahwa “adat sebagai peraturan-peraturan hidup yang meskipun tidak diundangkan

12 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2007, hlm. 96.

13 Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia, 2007, hlm. 391.

14 Bewa Ragawino, *Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, 2009,

15 Lihat dalam Sigit Supto Nugroho, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Solo, Pustaka Iltizam, 2016, hlm 35

- oleh penguasa, tetapi tetap dihormati dan ditaati oleh rakyat dengan keyakinan bahwa peraturan-peraturan tersebut berlaku sebagai hukum.“
- e M.M. Djodjodigono, mengartikan bahwa Hukum adat adalah “hukum yang tidak bersumber kepada peraturan-peraturan. “
  - f Dr. Hazairin mengartikan bahwa Hukum adat adalah “endapan kesusilaan dalam masyarakat yaitu kaidah-kaidah kesusilaan yang kebenarannya telah mendapat pengakuan umum dalam masyarakat itu. “
  - g Soeroyo Wignyodipuro, mengartikan bahwa Hukum adat adalah “suatu kompleks norma-norma yang bersumber pada perasaan keadilan rakyat yang selalu berkembang serta meliputi peraturan-peraturan tingkah laku manusia dalam kehidupan sehari-hari dalam masyarakat, sebagian besar tidak tertulis, senantiasa ditaati dan dihormati oleh rakyat karena mempunyai akibat hukum (sanksi).”<sup>16</sup>
  - h Soepomo, mengartikan bahwa Hukum adat adalah “hukum tidak tertulis didalam peraturan tidak tertulis, meliputi peraturan-peraturan hidup yang meskipun tidak ditetapkan oleh yang berwajib tetapi ditaati dan didukung oleh rakyat berdasarkan atas keyakinan bahwa peraturan-peraturan tersebut mempunyai kekuatan hukum.”

Berdasarkan pada pengertian di atas, meskipun terdapat beberapa hal yang kontras antara pengertian hukum adat yang dicetuskan oleh Ter Haar dan Van Vollen Hoven dimana “Hukum Adat menurut Ter Haar adalah Hukum Keputusan yaitu hukum terdapat di dalam keputusan para petugas Hukum Adat (fungsionaris hukum), baik berupa keputusan karena perselisihan / sengketa resmi, tetapi juga di luar itu berdasarkan kesepakatan (musyawarah). (Keputusan fungsionaris hukum di dalam dan di luar sengketa). Keputusan-keputusan itu diambil berdasarkan nilai- nilai yang hidup sesuai dengan alam rohani dan hidup kemasyarakatan anggota-anggota persekutuan itu. Dalam perumusan Ter Haar itu tersimpul ajaran *Beslissingenleer* atau Ajaran Keputusan. Dengan demikian nampak perbedaan antara Ter Haar dengan Van Vollenhoven mengenai terjadinya Hukum Adat. C. Van Vollenhoven,

16 *Ibid*, hlm 36

menganggap Hukum Adat sudah menjadi Hukum Adat apabila adat itu sudah seharusnya diturut anggota masyarakat. B. Ter Haar, adat itu bukanlah Hukum Adat apabila tidak dipertahankan dalam bentuk keputusan para pejabat adat (fungsionaris hukum). Pada saat adanya keputusan tentang adat maka pada saat mana adat itu menjadi Hukum Adat. Jadi menurut Ter Haar apa yang telah diputuskan saja, menjadi Hukum Adat.”<sup>17</sup>

Sehingga, berdasarkan pada pemaparan di atas setidaknya terlihat beberapa unsur yang terpenuhi dari pada hukum adat adalah sebagai berikut :

1. “Adanya tingkah laku yang terus menerus dilakukan oleh masyarakat.
2. Tingkah laku tersebut teratur dan sistematis
3. Tingkah laku tersebut mempunyai nilai *sacral*
4. Adanya keputusan kepala adat
5. Adanya sanksi/ akibat hukum
6. Tidak tertulis
7. Ditaati dalam masyarakat”

Ketika membahas Konstitusionalitas Hukum Adat dalam Pengelolaan Kelautan setidaknya perlu diawali dengan telaah historis masyarakat adat dan hukum adat. Telah disinggung dalam pendahuluan bahwa Masyarakat Adat sebagai pelaku pelaksanaan Hukum Adat merupakan komunitas yang orisinil dan merupakan cikal bakal terbentuknya suatu negara modern. Secara sederhana, entitas yang disebut masyarakat hukum adat eksis dalam sebuah komunitas adat (desa adat) yang keberadaannya dapat dibuktikan dengan pengakuan dan penghormatan mereka terhadap hukum adat yang eksis pada suatu kewilayahan atau komunitas tertentu. Desa Adat secara historis diposisikan sebagai entitas sosial yang memiliki identitas dan kelengkapan budaya asli, tradisi atau pranata sosial lokal yang beragam, pemerintahan yang demokratis, dan memiliki otonomi dalam mengelola tatakuaasa dan tatakelola atas penduduk, pranata lokal, dan sumberdaya

---

17 *Ibid*, hlm 34

ekonomi.<sup>18</sup>

Dalam kaitannya dengan penggunaan, pemanfaatan, dan pengelolaan sumberdaya kelautan. Masyarakat adat diposisikan memiliki daya dominan terhadap pengetahuan lokalnya (*indigenous knowledge*), dengan kekuatan memegang hukum adatnya, kemampuan spiritualnya, dan religi yang dianutnya, pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat adat berdasarkan Hukum Adat mereka ternyata lebih arif dibandingkan masyarakat lainnya.<sup>19</sup> Kondisi demikian dikarenakan pengetahuan Masyarakat Adat di Indonesia sudah berkembang dalam jangka waktu yang panjang sejalan dengan perkembangan peradaban. Proses perkembangan tersebut memunculkan banyak pengetahuan dan tata nilai tradisional yang dihasilkan dari proses adaptasi dengan lingkungannya.

Apabila melihat kilas balik pendahuluan bahwa “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya*” sesuai amanat Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan tanpa mengabaikan ukuran-ukuran kelayakan bagi kemanusiaan sesuai dengan tingkat perkembangan keberadaan bangsa, lebih-lebih apabila ditarik secara historis, berawal dari pada Undang-Undang Dasar pertamakali yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 yang mengatur tentang pemerintah Daerah pada BAB VI Pasal 18 dimana:

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

Pasal tersebut merupakan titik awal pengaturan daerah otonomi. Pada pasal 18 UUD 1945 membatasi dirinya yang hanya mengatur daerah otonom besar dan daerah otonom kecil daerah otonom besar dan daerah kecil ada yang bersifat reguler dan ada yang bersifat istimewa. Penafsiran sederhana atas pasal 18 tersebut mengarahkan bagi daerah

18 Kondisi demikian inilah yang kemudian disebut dengan *self-governing community* dimana untuk mengelola dirinya sendiri tanpa harus mengurus masalah administrasi pemerintahan dan tidak memperoleh beban tugas dari pemerintah. dalam *Widjaja, Pemerintah Desa dan Administrasi Desa*, Jakarta: Raja Grafindo, 2003, hlm. 10.

19 Dalam Aris Swantoro, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Kontribusi Hukum Adat Dalam Pengembangan Hukum Laut Di Indonesia*, Pengkajian Hukum Tentang Kontribusi Hukum Adat Dalam Pengembangan Hukum Laut di Indonesi, BPHN, 2015, hlm 3-4

otonom yang bersifat reguler dibentuk badan permusyawaratan atau perwakilan Sedangkan untuk otonomi yang bersifat istimewa disamping dibentuk badan permusyawaratan atau perwakilan, susunannya/struktur organisasinya juga harus mengingat/memperhatikan susunan aslinya.<sup>20</sup> Namun, di samping harus memperhatikan susunan aslinya juga harus memperhatikan hak-hak asal-usulnya. Sehingga pengyinggungan Masyarakat Adat sebagai masyarakat asli dan berkembang dengan hak asal-usulnya sudah tersinggung pada Pasal 18 tersebut secara tersirat.

Dalam perkembangannya Pasal 18 diamandemen menjadi pasal 18, 18A, 18B. pasal 18, 18A dan 18B. lebih lanjut bunyi dalam Pasal 18B adalah sebagai berikut:

- (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.”

Kerangka pasal diatas jelas menyebutkan bahwa Pasal 18B ayat (1) mengatur pemerintahan daerah otonom reguler dan pemerintahan dan pemerintah daerah otonom non reguler/asimetris. daerah otonom terdiri atas pemerintahan daerah otonom provinsi dan kabupaten/kota. Adapun pemerintahan daerah non-reguler/asimetris terdiri atas pemerintahan daerah otonom khusus dan pemerintahan daerah otonom istimewa. Adapun Pasal 18B ayat (2) mengatur, negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup. Eksistensi dalam Pasal 18B ini yang kemudian menjadi titik problematika bagi penulis, dimana konstruksi pada Pasal 18B dilain secara implisit tidak menyinggung konteks desa secara *administrative*, namun juga menjadi tantangan bagi negara untuk menentukan batas pengakuan dan penghormatan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat.”

---

20 Hanif Nurcholis, *Pemerintah, Desa, Nagari, Gampong, Marga dan Sejenisnya Pemerintahan Tidak Langsung Warisan Kolonial yang Inkonstitusional*, Jakarta, Penerbit Universitas Terbuka, 2019, hlm 84

Konsekuensi atas konsistensi pelaksanaan Pasal 18B tersebut telah sampai pada masa sekarang dimana pengakuan dan penghormatan itu tidak boleh mengurangi makna Indonesia sebagai suatu negara yang berbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan secara yuridis atas keberadaan masyarakat hukum adat dan kearifan lokalnya serta hak-haknya terkait dengan pengelolaan sumber daya kelautan juga telah dijelaskan melalui beberapa Undang-Undang. Misalnya dalam Pasal 1 angka 33 dan angka 36 terkait dengan Masyarakat Hukum adat yang diartikan sebagai “kelompok Masyarakat Pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum” dan Kearifan Lokal yang diartikan sebagai “*nilai-nilai luhur yang masih berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.*”

Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 memberikan arahan kepada negara dalam bentuk Undang-Undang yang berkaitan dengan Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum Adat untuk mengakui dan menghormatinya dengan persyaratan tertentu. Politik hukum pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat, sebagaimana dimuat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, memuat elemen-elemen sebagai berikut :

- a. *“Negara*
- b. *Mengakui dan Menghormati*
- c. *Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Beserta Hak – Hak Tradisionalnya*
- d. *Sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan republic Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.*”

Konsep kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 adalah bentuk majemuk/jamak (*plural*) dari kesatuan masyarakat hukum adat. Pengakuan yang diwajibkan kepada negara adalah pengakuan terhadap eksistensi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang dimilikinya. Artinya, pengakuan diberikan kepada satu persatu dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, dan karenanya haruslah bersifat

tertentu.<sup>21</sup>

Pengakuan atas kearifan lokal masyarakat adat sebagai bagian dari nilai luhur yang masih berlaku memiliki karakteristik yang hampir sama dengan hukum adat yang sifatnya cenderung tidak tertulis. Dilain sisi hak-hak Masyarakat Adat juga diperkuat melalui sebagaimana tercantum dalam dokumen yang dikeluarkan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut Komnas HAM) tahun 2007, mengenai "Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat,"<sup>22</sup> yang menutup jalur intervensi terhadap Internal Masyarakat Adat dengan menegaskan bahwa masyarakat adat memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri (*rights of internal self determination*).<sup>23</sup>

Di tahun yang sama, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku terhadap UUD NRI 1945, membedakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat sebagai berikut:

1. "Kesatuan masyarakat hukum adat dibedakan atas kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat:

- (a) "genealogis, yang ditentukan berdasarkan kriteria

---

21 Mohammad Jamin, *Peradilan Adat, Pergeseran Politik Hukum, Perspektif Undang-Undang Otonomi Khusus Papua*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2014, hlm 41

22 Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Laut Dan Masyarakat Adat*, Jakarta, Kompas, 2017, hlm 4

23 Lebih lanjut isi dari ketentuan tersebut adalah sebagai berikut sebagai berikut: 1) Hak perseorangan sebagai warga negara. Sebagai warga negara, warga masyarakat hukum adat mempunyai hak asasi yang sama dengan warga negara lainnya. 2) Hak kolektif sebagai masyarakat hukum adat, sebagai suatu komunitas antropologis, masyarakat hukum adat mempunyai hak kolektif, yang diperlukan baik untuk memelihara eksistensi dan identitas kulturalnya maupun untuk membangun dan mengembangkan potensi kemanusiaan warganya untuk mencapai taraf kesejahteraan yang lebih tinggi, terutama hak atas tanah ulayat. 3) Hak atas pembangunan, hak-hak tersebut merupakan bagian atas hak pembangunan, yang menurut Deklarasi PBB tentang Hak atas Pembangunan Tahun 1986 dan Konvensi ILO Tahun 1989 tentang Kelompok Minoritas dan Masyarakat Hukum Adat di Negara-negara merdeka secara menyeluruh terdiri dari: a. hak untuk menentukan nasib sendiri (*rights of internal self determination*); b. hak untuk turut serta dalam pemerintahan (*rights of participation*); c. hak atas pangan, kesehatan, habitat, dan keamanan ekonomi (*rights to food, health, habitat, and economic security*); d. hak atas pendidikan (*rights to education*); e. hak atas pekerjaan (*rights of work*); f. hak atas anak (*rights of children*); h. hak atas pekerja (*rights of workers*); i. hak minoritas dan hukum adat (*rights of minorities and indigenous people*); j. hak atas tanah (*rights of land*); k. hak atas persamaan (*rights to equality*); l. hak atas perlindungan lingkungan (*rights of environmental protection*); m. hak atas pelayanan pemerintahan yang baik (*rights to administrative due process*); n. hak atas penegakan hukum yang adil (*rights to the rule of law*)

hubungan keturunan darah,

- (b) fungsional, yang didasarkan atas fungsi-fungsi tertentu yang menyangkut kepentingan bersama yang mempersatukan masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan tidak tergantung kepada hubungan darah ataupun wilayah, seperti Subak di Bali: dan
  - (c) Teritorial, yang bertumpu pada wilayah tertentu di mana anggota kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan hidup secara turun-temurun dan melahirkan hak ulayat yang meliputi hak atas pemanfaatan tanah, air, hutan, dan sebagainya.
2. Suatu kesatuan masyarakat dapat disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, apabila:
- (a) *“masih hidup:*
  - (b) *sesuai dengan perkembangan masyarakat:*
  - (c) *sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan*
  - (d) *ada pengaturan berdasarkan undang-undang.”*

Selanjutnya menurut pendapat Mahkamah Konstitusi parameter untuk menentukan empat persyaratan tersebut dirumuskan sebagaimana diilustrasikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel. Parameter Masyarakat Hukum Adat

No.	Persyaratan	Parameter
1.	Masih Hidup	<p>Suatu Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara de facto masih hidup (<i>actual existence</i>) setidaknya mengandung unsur-unsur:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (<i>in-group feeling</i>);</li> <li>2. adanya pranata pemerintah adat;</li> <li>3. adanya harta kekayaan dan /atau benda-benda adat; dan</li> <li>4. adanya perangkat norma hukum adat; serta</li> <li>5. adanya wilayah tertentu, khusus pada Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersifat teritorial.</li> </ol>
2.	Sesuai dengan perkembangan masyarakat	<p>Apabila suatu Kesatuan Masyarakat Hukum Adat tersebut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sectoral, seperti bidang agrarian, kehutanan, perikanan, dan lain-lain maupun dalam peraturan daerah; dan</li> <li>2. Subtansi hak-hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan mauppun masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia.</li> </ol>
3.	Sesuai dengan prinsip NKRI	<p>Apabila suatu Kesatuan Masyarakat Hukum Adat tidak mengganggu eksistensi NKRI sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum, dalam artian:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keberadannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas NKRI; dan</li> <li>2. Subtansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan</li> </ol>
4.	Yang diatur dalam Undang-Undang	<p>Pengaturan berdasarkan Undang-Undang, baik Undang-Undang yang bersifat umum, Undang-Undang yang bersifat sectoral, maupun dalam Peraturan Daerah.</p>

Sumber: bahan hukum Primer, diolah 2020.

Jelas melalui pemaparan diatas bahwa status dan kedudukan masyarakat adat eksis dalam kaca mata konstitusi melalui telaah konseptual, Undang-Undang, hingga tafsirnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Karakteristik peraturan perundang-undangan disini setidaknya sudah menemukan konsistensinya dimana pemerintah tidak banyak membahas dan menegaskan tentang muatan hukum adat dan kearifan lokal.<sup>24</sup>

Setidaknya di masa orde lama, Satu-satunya undang-undang di zaman tersebut yang sudah menyinggung secara eksplisit tentang pengakuan terhadap hukum adat dan kearifan lokal masyarakat adalah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. UUPA Nomor 5 Tahun 1960 mengamanatkan tentang pengakuan terhadap hukum adat (Pasal 5) dan hak ulayat masyarakat adat atas tanah adat telah diakui oleh negara (Pasal 3). Walaupun sangat bias agraria, undang-undang ini dapat digunakan oleh pembudidaya ikan yang mengusahakan kegiatan budidaya ikan di lahan kawasan pesisir dan daratan (perikanan darat) dalam menegaskan klaim kepemilikan lahan. Pengakuan atas hak ulayat oleh UUPA memberikan kepastian hukum atas kepemilikan dan pengelolaan tanah adat yang dimiliki masyarakat adat terpencil yang umumnya masih terbelakang dan miskin, seperti suku Dayak, Papua, Maluku, dan Lombok.<sup>25</sup> Dilematis atas Undang-Undang ini adalah pada praktiknya, eksistensi Undang-Undang ini tidak sering untuk dijadikan rujukan dalam perancangan Undang-Undang yang berada pada sektor Pengelolaan Sumber Daya Kelautan seperti UU 31/2004 tentang Perikanan, UU 32/2014 tentang Kelautan ,dan UU 27/2007 sebagaimana diubah dalam UU 1/2014 tetnang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (WP3K).

---

24 Tidak terkecuali dalam penelusuran penulis tentang hukum adat pada aspek Undang-Undang, UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang kemudian dijadikan dasar pembentukan Perda Khussu tentang Peradilan Adat di Papua. UU tersebut mencantumkan pengertian terhadap hukum adat yang bersifat khusus kewilayahan yang berada di Papua, dimana Provinsi Papua melalui Pasal 1 angka 10 menegaskan bahwa Hukum adat diartikan sebagai “aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat, mengatur, mengikat dan dipertahankan, serta mempunyai sanksi.” Sehingga unsur yang perlu diperhatikan dalam memahami hukum adat di Papua adalah hukum adat merupakan aturan/norma; bersifat tidak tertulis; hidup di masyarakat hukum adat; mengatur, mengikat, dan dipertahankan; serta memiliki sanksi.

25 Aris Satria, Dkk, *Prolog: Memahami Masyarakat Adat*, dalam Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Laut Dan Masyarakat Adat*, Jakarta, Kompas, 2017, hlm 12

## 2. Peluang Intervensi Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Hukum Adat Terkait Pengelolaan Laut

Prinsip otonomi daerah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan pada Pasal 1 angka 6 bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Undang-Undang ini juga menjelaskan bahwa Daerah Otonom yang memiliki hak, wewenang, dan kewajiban tersebut merupakan “kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Hal tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah dapat dimaknai sebagai “keadaan suatu kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk menentukan kebijakan-kebijakan sendiri yang ditujukan bagi pelaksanaan roda pemerintahan daerahnya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya.” Aspek penekanan dalam prinsip otonomi daerah ini terdapat dalam obyek masyarakat, sehingga wajar apabila pendapat Pratikno yang menyatakan bahwa kewenangan-kewenangan yang dimiliki daerah otonom (Pemerintah Daerah) tersebut mengacu pada kewenangan pembuat keputusan yang berlaku dalam tingkat Daerah guna menentukan jenis dan tingkat pelayanan yang diberikan untuk masyarakat, dan bagaimana pelayanan tersebut diberikan serta dibiayai.<sup>26</sup>

Keputusan Pemerintah Daerah untuk mengurus daerahnya sendiri dalam praktiknya dapat berbentuk rencana pembangunan guna memanfaatkan potensi sumber daya alam sekitarnya. Dalam aspek sumber daya kelautan, daerah dapat memanfaatkan sumber daya kelautan yang meliputi energi dan sumber daya mineral; sumber daya nonkonvensional; sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil; dan perikanan. Sedangkan pengusahaan atas sumber daya kelautan tersebut dapat berupa wisata bahari; industri Kelautan; bangunan Laut;

26 Pratikno, *Perumusan Pola Hubungan Pusat Daerah dalam Rangka Realisasi Otonomi Daerah. Laporan Penelitian*. Fak.Sospol UGM. Yogyakarta 1991, dalam Sakinah Nadir, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa*, Jurnal Politik Profetik Volume 1 Nomor1 Tahun 2013, hlm 6.

dan perhubungan Laut.<sup>27</sup> Lebih lanjut dalam Pasal 27 Undang-Undang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa

- (1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.
- (2) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
  - b. pengaturan administratif;
  - c. pengaturan tata ruang;
  - d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
  - e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Keselarasan atas pengusahaan sumber daya kelautan dapat dilakuakn oleh Pemerintah Daerah, khususnya pemerintah daerah provinsi yang memiliki bentuk wilayah berciri kepulauan.<sup>28</sup> Ketentuan lebih lanjut terkait dengan kewenangan Pemeirntah Daerah khususnya Provinsi utuk melakukan pengelolaan kelautan juga tercermin dalam anjuran untuk menyusun strategi percepatan pembangunan daerah. lebih lanjut dalam Pasal 29 UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa:

- (1) “Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan, Pemerintah Pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan DAU dan DAK harus memperhatikan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan.
- (2) Penetapan kebijakan DAU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara menghitung luas lautan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi yang Berciri

27 Pasal 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2014 Tentang Kelautan

28 Dalam Pasal 1 angka 19 Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemeirntahan Daerah disebutkan bahwa Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan adalah Daerah provinsi yang memiliki karakteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang di dalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya.

Kepulauan dalam pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut.

- (3) Dalam menetapkan kebijakan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat harus memperhitungkan pengembangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagai kegiatan dalam rangka pencapaian prioritas nasional berdasarkan kewilayahan.
- (4) Berdasarkan alokasi DAU dan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan menyusun strategi percepatan pembangunan Daerah dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Strategi percepatan pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi prioritas pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam di laut, percepatan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya, pengembangan sumber daya manusia, pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan.”

Problematika yang perlu disorot terdapat pada Pasal 29 ayat (5) bahwa pemerintah daerah provinsi dalam rangka percepatan pembangunan daerah dapat melakukan pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut. Hal demikian dirasa perlu diperhatikan bahwa ruang pembangunan hukum adat yang dilakukan oleh pemerintah daerah apakah termasuk dalam penetapan, pengakuan, atau pengaturan yang mampu mengintervensi hukum adat. Dalam pandangan penulis, dinaggap wajar ketika Konstitusi menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan<sup>29</sup> yang kemudian dalam Pasal 18 UUDNRI serta Undang-Undang Pemerintah Daerah membuka akses Desentralisasi, Dekonstrasi dan Tugas Pembantuan. Maka prinsip yang dianut dalam Negara kesatuan di Indonesia dapat diartikan sebagai kewenangan pemerintah (pusat) untuk campur tangan (intervensi) yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah. Tetapi kewenangan dimaksud terdapat dalam suatu pengaturan yang jelas dan tegas dalam Undang-

<sup>29</sup> Lihat Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945

Undang. Sehingga prinsipnya pemerintah (pusat) dapat mencampuri urusan apapun juga sepanjang mengenai kepentingan umum. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa ruang intervensi pemerintah (pusat) terhadap pemerintahan daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kota) memiliki legitimasi dalam konteks Indonesia sebagai negara kesatuan.

Namun perspektif campur tangan ini sudah berbeda ketika melihat ketentuan Hukum Adat sebagai bagian dari masyarakat hukum adat. Konsensus yang dirancang berdasarkan pada Pasal 18B ayat (2) tidak membuka akses untuk dilakukan intervensi, dikarenakan Negara (pemerintah Pusat/Daerah) hanya diberikan ruang untuk melakukan Penghormatan dan Pengakuan secara wajib terhadap Masyarakat Hukum Adat termasuk unsur-unsur yang ada di dalamnya.

Apabila mengupas secara semantic, aspek pengakuan (rekognisi) secara harfiah berarti pengesahan formal bahwa seseorang, suatu entitas atau benda memiliki status khusus. Misalnya tindakan negara dalam menyatakan secara dan ajaran moral resmi eksistensi bangsa atau pemerintah nasional lain.<sup>30</sup> Berdasarkan filosofi dan ajaran tentang pembentukan negara, maka pengakuan dapat dikonsepsikan sebagai :

*“pernyataan penerimaan dan pemberian status keabsahan oleh negara dan dalam hukum negara terhadap eksistensi hukum dan hak-hak warga negara baik sebagai perorangan maupun kesatuan masyarakat sebagai perwujudan kewajiban konstitutif dari negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi warga negara.”*

Berangkat pada sudut pandang teori hukum, pengakuan berkaitan dengan meta-kaidah. H.L.A. Hari menyebut tiga macam meta-kaidah: kaidah pengakuan, kaidah perubahan, dan kaidah kewenangan. Khususnya kaidah pengakuan (kaidah rekognisi) adalah kaidah yang menetapkan kaidah perilaku mana yang di dalamnya sebuah masyarakat hukum tertentu harus dipatuhi.<sup>31</sup>

Aspek lain yang terkait dengan pengakuan adalah tentang peraturan-peraturan adat yang memiliki status hukum dalam sebuah sistem hukum, dapat terjadi melalui 2 (dua) cara. Pertama, sampai pengadilan menerapkannya dalam kasus-kasus tertentu, peraturan-peraturan itu hanyalah adat-istiadat bukan hukum. Ketika pengadilan

30 Mohammad Jamin, *Peradilan Adat, Pergeseran Politik HUKUM, Perspektif Undang-Undang Otonomi Khusus Papua*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2014, hlm 40

31 J.J.H. Bruggnk, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996, hlm 104.

menerapkannya, maka untuk pertama kalinya peraturan-peraturan adat menerima pengakuan hukum. Kedua, peraturan-peraturan adat memperoleh status hukumnya dari perintah secara diam-diam oleh pemegang kedaulatan yang berdaulat membuat hukum.

Sehingga pada intinya, kaidah pengakuan adalah pemberian status hukum kepada suatu peraturan dalam sistem hukum negara, yang dengan demikian harus dipatuhi dalam suatu masyarakat hukum tertentu. Dikaitkan dengan pengakuan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, maka pengakuan bermakna pemberian status hukum kepada kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, termasuk hukum adat dan peradilannya.

Mengacu berbagai pengertian dan pendapat yang ada, maka pengakuan (*recognition*) dalam tulisan ini dikonsepsikan sebagai pernyataan penerimaan dan pemberian status keabsahan oleh negara dan menurut hukum negara terhadap eksistensi masyarakat adat beserta unsur-unsur yang ada di dalamnya yang merupakan perwujudan kewajiban konstitutif dari negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi warga negara.

Konstruksi ini jelas disebutkan dalam Lampiran I huruf K Undang-Undang Pemerintah Daerah dalam bidang Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat (MHA), kearifan lokal dan hak MHA yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup/PPLH, yang mana pada pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan daerah sebagai berikut:

Tabel. Kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota terkait dengan Pengakuan masyarakat Hukum Adat

No	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten/Kota
1	Penetapan pengakuan Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak Masyarakat Hukum Adat terkait dengan PPLH yang berada di 2 (dua) atau lebih Daerah provinsi	Penetapan pengakuan Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak Masyarakat Hukum Adat terkait dengan PPLH yang berada di dua atau lebih Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi	Penetapan pengakuan Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak Masyarakat Hukum Adat terkait dengan PPLH yang berada di Daerah kabupaten/kota
2	Peningkatan kapasitas Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak Masyarakat Hukum Adat terkait dengan PPLH yang berada di 2 (dua) atau lebih Daerah provinsi.	Peningkatan kapasitas Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak Masyarakat Hukum Adat terkait dengan PPLH yang berada di dua atau lebih Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Peningkatan Kapasitas Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak Masyarakat Hukum Adat terkait dengan PPLH yang berada di Daerah kabupaten/kota.

Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2020

Konsep yang dibangun dalam tabel diatas disebutkan bahwa pembangunan hukum adat yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak dapat dilakukan. Kondisi demikian dikarenakan terdapat inkonsistensi bahwa yang dimaksud dalam pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut pada Pasal 26 UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak terangkum dalam Lampiran I huruf K yang membahas bahwa Pemerintah (Pusat dan Daeran) hanya memiliki kewenangan dalam Penetapan pengakuan dan Peningkatan kapasitas (pemberdayaan) terhadap Kearifan Lokal bukan Hukum Adat.

Pemahaman antara kearifan lokal berbeda dengan hukum adat. Disaat hukum adat diartikan sebagai sekumpulan peraturan yang bersifat tidak tertulis, dan tidak dikodifikasikan namun peraturan tersebut hidup dan berkembang di tengah masyarakat serta memiliki sanksi bagi yang melanggarnya. Dilain sisi hukum adat juga sudah disinggung dalam UUPA, pada pembahasan atas penguasaan Sumber Daya Alam oleh Masyarakat Hukum Adat yang disinggung dalam Pasal 5 UUPA mengatur mengenai hukum yang berlaku atas sumber daya agrarian yang merujuk pada hukum adat, yang berbunyi:

*“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang – Undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”*

Dalam pasal ini terlihat jelas bahwa hukum adat memiliki kedudukan yang penting dalam tataran hukum positif di Indonesia. Selain tanah, air, mineral dan batubara juga memiliki fungsi sosial yang mana dalam penggunaannya lebih mementingkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi. Berbeda dnegan karifan lokal yang Secara etimologis, kearifan lokal terdiri dari dua kata yaitu kearifan (wisdom) dan lokal (local). Pada KBBI, lokal berarti setempat, sedangkan kearifan sama dengan kebijaksanaan. Sehingga jika dilihat secara etimologis, kearifan lokal (local wisdom) dapat diartikan sebagai gagasan-gagasan setempat (lokal) yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya.<sup>32</sup> Dalam pandangan Ayatroherdi menyebut kan istilah kearifan budaya lokal atau kerap diistilahkan lain dengan “*local genius*” itu sendiri awalnya merupakan konsep yang khas dalam kazanah disiplin arkeologi.<sup>33</sup>

Secara normatif, UU 1/2014 Tentang Perubahan Atas UU 27/2007

32 Notonagoro, 1995, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 57.

33 Pertama kali konsep ini dikenalkan oleh arkeolog H.G. Quaritch Wales dalam tulisannya berjudul “*The Making of Greater India: A Study in South-East Asia Culture Change*”, yang dimuat dalam *Journal of the Royal Asiatic Society* (1948). Dalam Koentjaraningrat, *Peranan Local Genius dalam Akulturasi*, dikutip oleh Ayatrohaedi (ed.), *Kepribadian Budaya Bangsa (Local Genius)*, Jakarta: Pustaka Jaya, 1986, hlm 80

Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil melakukan penegasan bahwa kearifan lokal jelas berbeda dengan Hukum Adat. Dimana pada Pasal 1 ayat 36 disebutkan bahwa Kearifan Lokal adalah nilai-nilai luhur yang masih berlaku dalam tata kehidupan Masyarakat.<sup>34</sup>

Berdasarkan pada pemahaman tersebut, pandangan penulis mengarahkan bahwa kearifan lokal lebih cenderung mengarah pada pilihan kegiatan dan pola pikir masyarakat yang secara khas terhadap ekosistem di daerahnya. Apabila dalam perspektif pengelolaan laut, kearifan lokal dapat dilihat dalam beberapa bentuk seperti:

1. Ritual Adat tutup dan buka sasi darat dan sasi laut pulau salaru. Kearifan lokal sasi di Pulau Selaru, baik sasi darat maupun sasi laut, sudah menjadi budaya yang melekat dalam kehidupan masyarakat. Sasi laut dan sasi darat dilaksanakan dengan beberapa ritual adat yang dipimpin oleh para pemuka adat yang berasal dari soa tertentu. Setiap desa di Pulau Selaru memiliki ritual sasi yang hampir sama.<sup>35</sup>
2. Sistem Abanfan Matilon di Pulau Liki terkait sistem pengelolaan sumber daya alam secara bersama oleh masyarakat. Sistem ini berbentuk pengelolaan melalui penutupan dan pembukaan wilayah laut untuk sumber daya tertentu. Di masyarakat Pulau Liki, sumber daya yang dikelola melalui abanfan matilon adalah lola atau dalam bahasa Liki disebut Bobwi ha. Sistem tutupbuka ini bertujuan agar lola di laut tetap terjaga jumlahnya dan tidak punah sehingga perlu adanya aturan khusus untuk pengelolaan lola tersebut.<sup>36</sup>
3. Tradisi Mane'e Kepulauan Talaud, Provinsi Sulawesi Utara. Dimana Mane'e merupakan tradisi penangkapan ikan secara unik yaitu dilakukan oleh orang-orang tua adat di tepi pantai untuk mengail ikan dengan mantra-mantra dan janur kelapa

34 Selain itu, kearifan lokal juga disebutkan dalam Pasal 1 angka 30 Undang Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa Kearifan lokal adalah nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat untuk antara lain melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara lestari.

35 Ahmad Mony, dkk, *Eksistensi Pengelolaan Sasi Laut di Pulau Selaru, Maluku Tenggara Barat*, dalam Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Laut Dan Masyarakat Adat*, Jakarta, Kompas, 2017, hlm 50

36 Amir Mahmud, dkk, *Abanfan Matilon: Kearifan Lokal Masyarakat Pulau Liki dalam Pengelolaan Pesisir*, dalam Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Ibid.*, hlm 91

serta akar kayu.<sup>37</sup>

Sehingga berdasarkan pada pemaparan diatas, guna Penajaman solusi perlu atau tidaknya mengkonsistensikan norma dari UU Pemda khususnya lampiran 1 huruf K terhadap Pasal 29 UU 23/2014 dan Pasal 18B ayat (1). jelas kiranya Strategi percepatan pembangunan Daerah yang meliputi “pembangunan hukum adat” terkait pengelolaan laut tidak dapat dilakukan selain mengalami inkonsistensi antar-pasal dalam Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemeirntah Daerah, juga dirasa mampu menghilangkan unsur pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945.

Konstruksi diatas jelas bahwa penulis mengarahkan untuk Pemerintah dan Pemerintah Daerah konsisten terhadap pemahaman Pengakuan dan Penghormatan terhadap Masyarakat Hukum Adat sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Konsistensi terhadap kerangka Pasal 18B ayat (2) yang berdasarkan pada terma pengakuan / atau rekognisi baik secara konsep, filsafat, maupun teori setidaknya membatasi diri bahwa Pemerintah pusat maupun daerah dalam menyikapi pengakuan Masyarakat Hukum Adat di sektor pengelolaan sumber daya laut sudah konsisten melalui Lampiran I huruf K Undang-Undang Pemerintah Derah. Namun UU 23/2014 kembali mengalami inkonsistensi materi pengakuan ketika mendalami Pasal 29 ayat (5) UU Pemerintah Daerah.

Akhir kata, berdasarakan pada rasionalitas diatas, sehingga Pasal 29 ayat (5) perlu dilakukan penyesuaian berupa perubahan UU 23/2014 yang membatasi/atau menghapus frasa berkaitan dengan “pembangunan hukum adat” terkait pengelolaan laut. Dilain sisi, masih menyisakan pekerjaan bagi pemerintah untuk mempertegas batas pemahaman terhadap “Pengakuan” dan “Penghormatan” serta pemahaman “Kearifan Lokal” dan “Hukum Adat.”

---

37 Aris Swantoro, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Kontribusi Hukum Adat Dalam Pengembangan Hukum Laut Di Indonesia*, Pengkajian Hukum Tentang Kontribusi Hukum Adat Dalam Pengembangan Hukum Laut di Indonesia, BPHN, 2015, hlm 40.

### C. KESIMPULAN

Bahwa, Konsekuensi atas konsistensi pelaksanaan Pasal 18B dimana pengakuan dan penghormatan itu tidak boleh mengurangi makna Indonesia sebagai suatu negara yang berbentuk Negara Kesatuan. Dalam perkembangannya, status dan kedudukan masyarakat adat eksis dalam kacamata konstitusi diimplementasikan dalam Undang-Undang, hingga tafsirnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Karakteristik peraturan perundang-undangan dalam bidang pengelolaan sumber daya kelautan disini setidaknya sudah menemukan konsistensinya dimana pemerintah tidak membahas dan menegaskan tentang muatan hukum adat dan kearifan lokal, sehingga tidak dibuka peluang untuk dilakukan intervensi terhadapnya.

Bahwa, Pembangunan hukum adat yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tidak dapat dilakukan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 29 UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kondisi demikian dikarenakan terdapat inkonsistensi bahwa yang dimaksud dalam pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut pada Pasal 29 UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah mengalami inkonsistensi terhadap materi lain dalam UU seperti Lampiran I huruf K yang membahas bahwa Pemerintah (Pusat dan Daerah) hanya memiliki kewenangan dalam Penetapan pengakuan dan Peningkatan kapasitas (pemberdayaan) terhadap Kearifan Lokal bukan Hukum Adat. Sehingga, berdasarkan pada rasionalitas diatas, sehingga Pasal 29 ayat (5) perlu dilakukan penyesuaian berupa perubahan UU 23/2014 yang membatasi/atau menghapus frasa berkaitan dengan “pembangunan hukum adat” terkait pengelolaan laut. Dilain sisi, masih menyisakan pekerjaan bagi pemerintah untuk mempertegas batas pemahaman terhadap “Pengakuan” dan “Penghormatan” serta pemahaman “Kearifan Lokal” dan “Hukum Adat.”

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Abdul Mukhtie FaFadjar, 2016, *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum*, Malang, Setara Press.
- Aris Swantoro, 2015, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Kontribusi Hukum Adat Dalam Pengembangan Hukum Laut Di Indonesia*, Pengkajian Hukum Tentang Kontribusi Hukum Adat Dalam Pengembangan Hukum Laut di Indonesi, BPHN.
- Ayatrohaedi (ed.), 1986, *Kepribadian Budaya Bangsa (Local Genius)*, Jakarta: Pustaka Jaya.
- Bewa Ragawino, 2009, *Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran.
- Hanif Nurcholis, 2019, *Pemerintah, Desa, Nagari, Gampong, Marga dan Sejenisnya Pemerintahan Tidak Langsung Warisan Kolonial yang Inkonstitusional*, Jakarta, Penerbit Universitas Terbuka.
- Hotma P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, PeraturanKebijakan dan Asas-Asas Umum*, Jakarta, Erlangga.
- J.J.H. Bruggnk, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Johnny Ibrahim, 2007, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang,Bayumedia.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2017, *Laut Dan Masyarakat Adat*, Jakarta, Kompas.
- Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Reformasi*, Malang, Setara Press
- Notonagoro, 1995, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Bumi Aksara, Jakarta.

Peter Mahmud Marzuki, 2007, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.

Sigit Sapto Nugroho, 2016, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Solo, Pustaka Iltizam.

Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Desa*, Jakarta: PN Balai Pustaka

Widjaja, 2003, *Pemerintah Desa dan Administrasi Desa*, Jakarta: Raja Grafindo.

### **Jurnal**

Mohamad Rifan, 2019, *Merancang Anatomi Pengelolaan Hutan Oleh Masyarakat Desa*, Jurnal Pangripta, Vol 2 No 2

Sakinah Nadir, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa*, Jurnal Politik Profetik Volume 1 Nomor 1 Tahun 2013.

### **Internet**

Sri-Edi Swasono, *Pasal 33 UUD 1945 Harus Dipertahankan, Jangan Dirubah, Boleh Ditambah Ayat*, dalam sebuah makalah, hlm 15. Dapat diakses di [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WkHKI7iYaYJ:www.bappenas.go.id/index.php/download\\_file/view/10688+&cd=7&hl=en&ct=clnk&gl=id](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WkHKI7iYaYJ:www.bappenas.go.id/index.php/download_file/view/10688+&cd=7&hl=en&ct=clnk&gl=id), diakses pada 18 Februari 2020.

### **Lain-lain**

Naskah Akademik RUU tentang Daerah Kepulauan

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang, UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (WP3K)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

## **OTONOMI DAERAH: MEREKONSTRUKSI GAGASAN PARA PENDIRI NEGARA**

*Oleh : Nuruddin Hady  
Dosen Universitas Negeri Malang  
Email: nuruddin.hady.fis@um.ac.id*

### **ABSTRACT**

*This paper examines regional autonomy to explore the ideas of the founders of the state that emerged in debates at the session BPUPKI to find and analyze unitary state RI building constructions. There are at least five aspects related to the construction of regional autonomy, namely: (i) authority; (ii) central and regional relations; (iii) focus on regional autonomy; (iv) special autonomy and special regions; and (v) its local democratic design. Through a historical approach, it is hoped that this study will discover the construction of the unitary state buildings that have been put in place by the founders of the state, so that we can continue this idea through the design of regional autonomy which of course can strengthen the building of a unitary state RI.*

**Key words:** *regional autonomy, reconstruction, founding of the state*

### **ABSTRAK**

Tulisan ini mengkaji otonomi daerah menggali gagasan para pendiri negara yang muncul dalam perdebatan di sidang BPUPKI untuk menemukan dan menganalisis konstruksi bangunan negara kesatuan RI. Setidaknya terdapat lima aspek yang berkaitan dengan konstruksi otonomi daerah, yaitu: (i) kewenangan; (ii) hubungan pusat dan daerah; (iii) titik berat otonomi daerah; (iv) otonomi khusus dan daerah istimewa; dan (v) desain demokrasi lokalnya. Melalui pendekatan historis diharapkan kajian ini akan menemukan konstruksi bangunan negara kesatuan yang telah diletakkan oleh para pendiri negara, sehingga kita dapat melanjutkan

gagasan tersebut melalui desain otonomi daerah yang tentu saja dapat memperkuat bangunan negara kesatuan RI.

**Kata Kunci:** otonomi daerah, rekonstruksi, pendiri negara

## A. PENDAHULUAN

Politik hukum Otonomi daerah di Indonesia mengalami dinamika yang secara teoritis dan empirik masih mencari bentuk tata kelola dan susunan pemerintahan yang lebih *compatible* dengan konstruksi bangunan negara kesatuan di tengah tuntutan akselerasi pembangunan, sehingga urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan ke pemerintah daerah dapat dipersempit dan diperluas tergantung kepentingan nasional.

Seiring dengan reformasi yang diikuti dengan amandemen UUD Negara RI tahun 1945, meskipun dari sisi proses maupun substansi amandemen masih terdapat kritik, seperti lemahnya interpretasi.<sup>1</sup> Dengan lemahnya interpretasi yang dilakukan oleh MPR itu, maka begitu banyak substansi amandemen UUD 1945 yang justru semakin jauh dari semangat awal gagasan para pendiri bangsa.<sup>2</sup>

- 
- 1 Salah satu kritik terhadap MPR, misalnya karena dianggap masih terdapat kelemahan, seperti interpretasi anggota MPR tentang UUD 1945 kurang melakukan interpretasi dengan pendekatan sejarah (*history*), karena UUD 1945 tidak bisa dipahami hanya dengan membaca teksnya saja, tanpa melihat bagaimana terjadinya teks itu, dan dalam suasana apa teks itu dibuat, sehingga kita dapat mengerti apa maksudnya, aliran pikiran apa yang menjadi dasar UUD 1945 tersebut.
  - 2 Terdapat beberapa persoalan penting yang belum bisa dipecahkan oleh MPR, diantaranya yaitu: (1) Tentang Kelembagaan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, dimana MPR belum memperjelas interpretasi atas ‘kedaulatan ditangan rakyat dan sepenuhnya dilakukan oleh MPR’, (2) Tentang susunan negara Kesatuan RI, bagaimana ciri negara kesatuan yang sejatinya kita terapkan, (3) MPR belum menjelaskan bagaimana prinsip-prinsip pokok dalam bentuk pemerintahan kita, (4) Tentang sistem pemerintahan, MPR telah sepakat mempertegas sistem presidensial dalam amandemen UUD 1945, padahal secara historis para pendiri negara tidak mendesain “sistem presidensial” seperti di Amerika Serikat dan beda pula dengan sistem Parlemerter seperti di Inggris, tetapi menganut ‘sistem sendiri’, (4) MPR juga belum bisa memperjelas apakah sistem pemerintahan kita punya “*check and balances*”, (5) tentang apakah kita menganut demokrasi langsung atau demokrasi tidak langsung, dan (6) apakah tujuan Negara dan apakah alat untuk mencapai tujuan

Terkait dengan otonomi daerah, MPR belum juga memperjelas bagaimana bentuk otonomi daerah, terutama arah dan format keistimewaan itu seperti apa, terutama kedaulatan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pola hubungan pemerintah pusat dan daerah, bahkan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 pasca perubahan yang menyebutkan: “pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya ....”, rumusan otonomi seluas-luasnya melahirkan kebijakan otonomi daerah yang mengarah pada sistem federal, dimana pembentukannya tidak didasarkan pada akar kesejarahan, tetapi dibangun berdasarkan kepentingan jangka pendek, sehingga sangat berpotensi melahirkan disintegrasi bangsa, hal ini tercermin dalam pengaturan otonomi khusus dan daerah istimewa aceh.<sup>3</sup>

Secara teoritis, masalah otonomi daerah setidaknya sangat erat kaitannya dengan 5 (lima) hal, yaitu: (i) kewenangan; (ii) hubungan pusat dan daerah; (iii) titik berat otonomi daerah; (iv) otonomi khusus dan daerah istimewa; dan (v) desain demokrasi lokalnya. Untuk menganalisis konstruksi otonomi daerah menurut para pendiri negara dalam kerangka Negara kesatuan RI, maka artikel ini mencoba merekonstruksi dan menganalisis otonomi daerah menurut para pendiri Negara yang difokuskan pada lima isu di atas. Istilah merekonstruksi berasal dari kata dasar konstruksi yang artinya rancang bangun bangunan atau penyusunan, sehingga istilah merekonstruksi dalam tulisan ini adalah bagaimana merancang atau menyusun kembali gagasan para pendiri negara terkait dengan otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan RI, dengan cara menggali gagasan atau serpihan-serpihan pemikiran para pendiri negara yang muncul dalam pidato atau perdebatan di sidang-sidang BPUPKI.

---

negara tersebut. Lihat dan bandingkan dalam RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, FH UI, Jakarta, 2004, h. 38-41.

3. Terkait otonomi khusus dan daerah Istimewa Aceh, dimana berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006, tentang Pemerintahan Aceh, maka aceh mendapatkan keistimewaan yang mencakup masalah keuangan, lambang daerah, lembaga legislative dan produknya yang bernama Qanun yang merupakan peraturan daerah, lembaga Pemelihara Adat, badan eksekutif, Mahkamah Syariah dan Syariat Islam, serta adanya Partai Politik lokal Aceh. Hal ini juga dapat dilihat dengan lahirnya Undang-Undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

## B. OTONOMI DAERAH: GAGASAN PARA PENDIRI NEGARA

Untuk melacak gagasan para pendiri negara terkait dengan Otonomi daerah, dapat dilihat dalam perdebatan yang muncul di Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau biasa juga dikenal dengan *Dokuritu Zyunbi Tyoosa Kai*. Masa persidangan BPUPKI terdiri dari dua babak, dimana masa persidangan pertama yang berlangsung dari tanggal 29 Mei hingga 1 Juni 1945, membahas persoalan-persoalan yang berkaitan dengan Dasar Negara dan Kebangsaan Indonesia. Sementara pada masa persidangan kedua yang berlangsung dari tanggal 10 Juli sampai dengan tanggal 17 Juli 1945, membahas persoalan yang berkaitan dengan bentuk negara, wilayah negara, persiapan penyusunan Rancangan Undang-undang Dasar, pembentukan Panitia Perancang Undang-undang Dasar, dan pembicaraan tentang pernyataan kemerdekaan Indonesia.<sup>4</sup>

Terkait dengan otonomi daerah, pandangan pertama yang muncul dalam persidangan di BPUPKI adalah gagasan Muhammad Yamin yang disampaikan pada sidang tanggal 29 Mei 1945, meskipun tidak secara eksplisit menyampaikan perlunya otonomi daerah, Muhammad Yamin mengemukakan: “.....terbentuknya Republik Indonesia yang berdasar nasionalisme-unitarisme”.<sup>5</sup> Lebih lanjut Muhammad Yamin mengemukakan: “Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan Pemerintah Urusan Dalam, Pangreh Praja. Negara Indonesia menjalankan pembagian pekerjaan Negara atas jalan desentralisasi atau dekonsentrasi yang tidak mengenal federalisme atau perpecahan negara”.<sup>6</sup> Sangat terlihat pandangan Muhammad Yamin di atas memberikan gagasan perlunya negara kesatuan, dan untuk menghindari terjadinya perpecahan negara, maka diperlukan desentralisasi atau dekonsentrasi.

Perlunya otonomi daerah terlihat juga pada sidang BPUPKI pada tanggal 30 Mei 1945, terdapat 2 anggota BPUPKI yang secara eksplisit mengemukakan pandangan tentang otonomi daerah yakni M. Hatta dan

4 Lihat dan bandingkan juga dalam RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, FH UI, Jakarta, 2004, h. 38-41.

5 Risalah Sidang BPUPKI, Penerbit Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1995, h 9. Lihat dan bandingkan juga dalam RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya ... Ibid*, h. 98.

6 *Ibid*, h.22, Lihat dan bandingkan juga dalam RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya ... loc cit*, h. 99.

A. Rachim Pratalykruma, hanya saja isi pidato M. Hatta masih belum ditemukan,<sup>7</sup> tetapi gagasan M. Hatta tentang perlunya diberikan otonomi kepada pemerintah daerah dapat ditemukan dalam pidatonya Mr. Soepomo yang disampaikan pada tanggal 31 Mei 1945.<sup>8</sup> Mr. Soepomo mengemukakan: “sebagai telah diuraikan oleh anggota yang terhormat tuan Moh. Hatta, maka dalam negara itu soal sentralisasi atau desentralisasi pemerintahan tergantung daripada masa, tempat dan soal yang bersangkutan”. Lebih lanjut Mr. Soepomo mengatakan: “Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh pemerintah Pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil itu semuanya akan tergantung daripada *“doelmatigheid”* berhubungan dengan waktunya, tempatnya dan juga soalnya”.<sup>9</sup> Bahkan Mr. Soepomo juga menegaskan: “... dengan sendirinya dalam negara yang terdiri atas pulau-pulau yang begitu besar, banyak soal-soal pemerintahan yang harus diserahkan kepada pemerintah daerah”.<sup>10</sup> Apabila mencermati pidato Mr. Soepomo di atas, secara eksplisit setuju dengan gagasan Moh. Hatta tentang sentralisasi atau desentralisasi pemerintahan, dimana tugas tersebut yang harus diberikan kepada daerah sangat tergantung dari pada tempat dan urusannya. Pandangan anggota BPUPKI A. Rachim Pratalykruma, yang disampaikan pada sidang tanggal 30 Mei 1945, menyampaikan pandangannya sebagai berikut: “...satu negara di dalam: beberapa daerah pemerintahan dan Kota-kota yang masing-masing otonomi dengan tunduk pada pimpinan Kepala Negara Indonesia”.<sup>11</sup> Meskipun tidak semua anggota BPUPKI menyampaikan gagasannya tentang perlunya otonomi daerah, tetapi gagasan Muhammad Yamin, M. Hatta, A. Rachim Pratalykruma dan Mr. Soepomo sudah cukup memberikan gambaran konstruksi bangunan negara kesatuan yang digagas para pendiri negara yang tercermin dalam Pasal 17 rancangan awal UUD yang disusun oleh Panitia Perancang Undang-Undang Dasar yang dibentuk oleh Panitia Hukum dasar yang diketua oleh Ir. Soekarno,<sup>12</sup> yang menyebutkan: “Pembagian daerah Indonesia dalam

7 Lihat RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya ... Ibid*, h. 118. Dalam Risalah Sidang BPUPKI, Penerbit Sekretariat Negara RI, Jakarta tahun 1995, pidato M. Hatta juga tidak ditemukan.

8 Lihat Risalah Sidang BPUPKI, Penerbit Sekretariat Negara RI, Jakarta tahun 1995, h 41.

9 Risalah Sidang BPUPKI, *ibid*, h 41. Lihat juga dalam RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya ... Op, Cit*, h. 131.

10 *Ibid*, h. 41.

11 Lihat dalam RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya ... loc cit*, h. 120. Pidato ini, dalam Risalah Sidang BPUPKI, Penerbit Sekretariat Negara RI, Jakarta tahun 1995 tidak ditemukan.

12 Panitia perancang UUD ini merupakan panitia kecil yang dibentuk oleh Panitia Hukum Dasar

daerah-daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan daripada sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Rancangan tersebut dibahas pada rapat besar Panitia Perancang Undang-Undang Dasar pada tanggal 13 Juli 1945, pada rapat tersebut rumusan Pasal 17 tidak ada usulan untuk dilakukan penyempurnaan,<sup>13</sup> Ir. Soekarno sebagai ketua Panitia Hukum dasar membentuk “Panitia Penghalus Bahasa” yang beranggotakan Djajadiningrat, Salim dan Seopomo. Pada rancangan UUD Kedua yang dibahas pada rapat besar BPUPKI pada tanggal 14 Jul 1945, pengaturan Pemerintahan Daerah masuk dalam bab V pasal 16 yang berbunyi: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.<sup>14</sup> Kemudian pengaturan Pemerintahan Daerah dalam rancangan UUD Ketiga, bergeser termuat dalam Bab VI Pasal 18, tetapi rumusannya tidak ada perubahan.<sup>15</sup>

Gagasan para pendiri negara yang berkaitan dengan pemerintahan daerah termaktub dalam Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli), yang menyebutkan: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Dalam konteks ini, Leon Duguit,<sup>16</sup>

---

yang beranggotakan sebanyak 19 orang dengan Ketua Ir. Soekarno. Panitia perancang UUD ini atas usul Wongosanogo diketuai oleh Soepomo dengan anggota: (i) Soeardjo; (ii) Mr. A.A. Maramis; (iii) Wongsonegoro; (iv) Soekiman; dan (v) Salim. Lihat dalam RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya ... loc cit*, h. 297-312.

13 Beberapa catatan perlu penyempurnaan diantaranya terkait dengan rumusan Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan: “Negara Indonesia ialah Republik”. Rumusan tersebut mendapatkan kritik dari anggota Oto Iskandar Dinata yang mengatakan: “Pokok Uni kurang tegas”, kemudian direspon oleh Ir. Soekarno yang menyarankan agar kemudian rumusan Pasal tersebut diubah menjadi: “negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Catatan berikutnya terkait perlunya mengatur lambang negara, hak-hak dasar, dll. Lihat dalam RM. A.B. Kusuma, *Ibid*, h. 297-312.

14 RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya ... Op, Cit*, h. 339.

15 *Ibid*, h. 449.

16 Abu Daud Busroh, *Op cit*, h. 96. Lihat juga dalam Astim Riyanto, *Op. Cit*, h. 28.

berpandangan bahwa konstitusi bukanlah sekedar Undang-Undang Dasar yang memuat sejumlah atau kumpulan norma-norma semata, akan tetapi struktur yang nyata-nyata terdapat dalam kenyataan masyarakat. Merujuk pada pandangan Leon Duguit di atas, maka gagasan pendiri bangsa terkait pemerintahan daerah tercermin dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945, hanya saja rumusan Pasal 18 UUD 1945 tersebut belum cukup memadai untuk mengatur seperti apa desain otonomi daerah dalam konstruksi negara kesatuan, pengaturan hubungan pusat dan daerah terlalu singkat dan pendek, karena memang hal itu merupakan ciri negara kesatuan dibanyak negara, dimana konstitusi hanya mengatur hal-hal yang bersifat pokok saja. Seperti yang dikemukakan KC. Wheare, tingkat desentralisasi atau tingkat sentralisasi di negara kesatuan adalah masalah yang bisa diatur oleh hukum biasa (*ordinary law*).<sup>17</sup> Sementara pengaturan secara lebih detail dan bersifat teknis, seperti; hubungan pusat dan daerah, hubungan provinsi dan antar kabupaten/kota, serta terkait dengan pengelolaan dan pembagian sumber penghasilan daerah yang perlu diatur secara berkeadilan, hal itu semuanya diatur lebih lanjut dengan undang-undang, karena itu terkait dengan komitmen pemerintah pusat, sehingga tidak terjadi ancaman terhadap disintegrasi bangsa.

Meskipun demikian berangkat dari rumusan Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli), dapat ditarik kesimpulan bahwa konstruksi bangunan Negara kesatuan RI dengan memberikan otonomi kepada pemerintahan daerah, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa yakni yang secara historis terkait dengan daerah istimewa Yogyakarta dan Aceh. Terkait dengan hal ini, Hans Kelsen mengemukakan desentralisasi memberi kemungkinan pengaturan masalah yang sama secara berbeda untuk daerah-daerah yang berbeda. Pertimbangan yang membuat perbedaan tatanan hukum nasional semacam itu lebih dikehendaki atas pertimbangan-pertimbangan geografis, nasional, atau keagamaan. Semakin besar teritorial negara, dan semakin bervariasi kondisi-kondisi sosialnya, maka desentralisasi melalui pembagian teritorial menurut Hans Kelsen akan semakin diharuskan.<sup>18</sup> Merujuk pada pendapat

---

17 KC. Wheare, *Op. Cit.*, h. 138.

18 Hans Kelsen, *Teori umum tentang hukum dan Negara*, penerbit Nusa Media, Bandung, h. 431-432.

Hans Kelsen di atas, dalam konteks Indonesia sebagai sebuah negara yang memiliki teritorial yang begitu luas, kondisi sosial, budaya, ekonomi, dan politik masyarakatnya yang majemuk, maka kebijakan Otonomi Daerah melalui desentralisasi merupakan sebuah keniscayaan. Hal ini bukan saja karena otonomi merupakan suatu perpaduan dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi seperti yang dikemukakan oleh Hans Kelsen,<sup>19</sup> tetapi ide desentralisasi merupakan ide yang pernah disampaikan oleh Moh. Hatta dan secara prinsip semua anggota BPUPKI setuju akan usul tersebut, termasuk Mr. Soepomo dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul daerah yang bersifat istimewa.<sup>20</sup>

### C. KEWENANGAN DAERAH & POLA HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

Pasca perubahan UUD Negara RI tahun 1945, pengaturan otonomi daerah sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota .....”, rumusan tersebut sejatinya telah menegaskan bahwa Negara kita adalah Negara kesatuan dimana kedaulatan Negara berada di tangan Pusat.<sup>21</sup> Meskipun demikian, dalam pandangan Jimly Asshiddiqie,<sup>22</sup> ketentuan tersebut justru mempertegas prinsip-prinsip pengaturan yang bersifat federalistis dalam rumusan mengenai kewenangan daerah. Pasal 18 ayat (2) yang menegaskan: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (5) ditegaskan lagi bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai

19 *Ibid*, h. 445.

20 Risalah sidang BPUPKI, *Op. Cit*, h. 41.

21 Istilah “dibagi atas”, bukan “terdiri atas” dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan, karena istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalism, karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan Negara-negara bagian. Lihat Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nesamedia, Bandung, 2013, h. 34.

22 Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, h. 213-214.

urusan pemerintah pusat”. Prinsip pengaturan yang demikian secara teoritis bersifat federalistik karena konsep kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) justru seolah-olah berada di pemerintah daerah. Prinsip demikian itu memang dikenal di lingkungan negara-negara federal.

Disamping itu, terdapat rumusan “seluas-luasnya” di belakang kata otonomi pada pasal 18 ayat (5) yang menurut penulis terlalu berlebihan dan hal itu terdapat kemiripan dengan rumusan dalam pasal 131 ayat (2) UUD Sementara 1950 yang menyebutkan: “Kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumahtangganya sendiri”. Astim Riyanto menegaskan bahwa ditetapkan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, berarti telah mengubah jiwa dan semangat Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan), yang mengindikasikan dikehendaknya aktualisasi Negara kesatuan dengan desentralisasi yang proporsional menjadi aktualisasi Negara kesatuan dengan desentralisasi yang federalistik,<sup>23</sup> bahkan Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa ketentuan baru Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18B UUD 1945, telah mengubah format Negara kita dari bentuk Negara kesatuan yang ‘kaku’ kepada bentuk Negara kesatuan yang ‘dinamis’. Dalam dinamisme bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 tersebut, maka, (i), dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistis dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah; (ii) dalam dinamika hubungan antara pusat dan daerah itu, dimungkinkan pula dikembangkannya kebijakan otonomi yang bersifat pluralis, dalam arti bahwa untuk setiap daerah dapat diterapkan pola otonomi yang berbeda-beda. Keragaman pola hubungan itu telah dibuktikan dengan diterima prinsip otonomi khusus provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan provinsi Papua yang keduanya memiliki format kelembagaan pemerintahan yang berbeda dari pemerintahan daerah lain pada umumnya.<sup>24</sup>

Terkait dengan hal ini, Hans Kelsen mengemukakan salah satu alasan utama dari desentralisasi adalah semata-mata bahwa desentralisasi memberi kemungkinan pengaturan masalah yang sama secara berbeda untuk daerah-daerah yang berbeda. Pertimbangan yang membuat perbedaan tatanan hukum nasional semacam itu lebih dikehendaki

23 Astim Riyanto, dalam Ni'matul Huda, *Loc, Cit h.* 43.

24 Jimly Asshiddiqie, *Loc, Cit,* h. 215.

atas pertimbangan-pertimbangan geografis, nasional, atau keagamaan. Semakin besar teritorial negara, dan semakin bervariasi kondisi-kondisi sosialnya, maka desentralisasi melalui pembagian teritorial menurut Hans Kelsen akan semakin diharuskan.<sup>25</sup> Oleh karena itulah Hans Kelsen menyebut hadirnya otonomi daerah adalah perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi.<sup>26</sup>

Dalam konteks inilah, Otonomi daerah yang berlangsung di Indonesia pasca reformasi bukan saja telah mendorong proses demokratisasi di daerah, tetapi realitasnya desentralisasi yang sudah mengarah pada sistem federal.<sup>27</sup> Menurut Hans Kelsen, derajat desentralisasi itulah yang membedakan negara kesatuan yang terbagi atas daerah-daerah otonom dengan negara federal. Begitu juga dengan suatu konfederasi negara-negara dibedakan dengan negara federal hanya menurut derajat desentralisasi yang lebih tinggi. Pada skala desentralisasi negara federal berada di antara negara kesatuan dan negara-negara konfederasi.<sup>28</sup> Pandangan senada juga dikemukakan oleh Arend Lijphart,<sup>29</sup> derajat federalisme dan desentralisasi di tiga puluh enam negara demokrasi, sejak 1945-1996. federalisme yang relatif menerapkan desentralisasi, seperti; Australia, Kanada, Jerman, Swiss, Amerika Serikat. Sementara Venezuela federalisme terpusat. Sementara negara kesatuan terpusat, seperti Inggris,<sup>30</sup> Prancis, Italia, dan Kolombia. Sedangkan semifederal mencakup tiga negara demokrasi yang disebut Robert A, Dahl sebagai “sosiologi federal”, seperti Belgia, Belanda, dan Israel.<sup>31</sup>

Dalam konteks Indonesia adanya peningkatan derajat desentralisasi

25 Hans Kelsen, *Op.Cit*, h. 431-432.

26 *Ibid*, h. 445.

27 Setidaknya hal itu dapat dilihat pada peningkatan derajat desentralisasi pada materi muatan dalam UU No. 22 tahun 1999, UU No. 32 tahun 2004, dan UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

28 *Ibid*, h. 448.

29 Arend Lijphart, *Pattern of Democracy Government*, *book.zz.org*, h. 188.

30 Evolusi Kerajaan Inggris memberikan suatu ilustrasi sempurna tentang perkembangan suatu negara kesatuan yang proses integrasinya melalui penggabungan dan bukan melalui federasi. Unitarisme Kerajaan Inggris tidak hanya diperkuat oleh penaklukan bangsa Norman dan dimulailah proses panjang yang akhirnya mengakibatkan bersatunya Inggris, Wales, Skotlandia, dan Irlandia. Inggris adalah negara kesatuan (*United Kingdom*) yang terdiri atas England, Wales, Scotland dan Northern Ireland. Keempat wilayah tersebut disebut Great Britain. CF. Strong, *Op.Cit*, h. 117-118.

31 Arend Lijphart, *Op.Cit*, h. 191.

dalam materi muatan beberapa UU tersebut mengarah kepada apa yang disebut dengan *federal arrangements* yaitu sistem pemerintahan yang pengaturannya menggunakan beberapa prinsip negara federal, atau Arend Lijphart menyebutnya sebagai *semifederal*.<sup>32</sup> Lihat rumusan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah,<sup>33</sup> dan rumusan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah,<sup>34</sup> dimana rumusannya terdapat kemiripan dengan sistem penyerahan sisa kewenangan (*reserve of power*) di Negara Federal,<sup>35</sup> seperti yang dikemukakan oleh CF. Strong, bahwa konstitusi di negara federal memperinci satu persatu kekuasaan pemerintahan federal, sedangkan kekuasaan sisa (*reserve of powers*) yang tidak terperinci diserahkan kepada negara-negara bagian. Oleh sebab itu menurut CF. Strong, semakin besar kekuasaan sisa (*reserve of powers*) yang ada pada negara bagian, semakin menonjol sifat federal negara yang mengizinkan adanya simpanan kekuasaan semacam itu bagi unit-unit federasi.<sup>36</sup>

Pendapat senada juga dikemukakan oleh A. Mukthie Fadjar, menurutnya menyimak cara pembagian kekuasaan atau wewenang atau urusan yang dilakukan oleh UU No. 22 tahun 1999 maupun UU No. 32

32 *Ibid.*

33 Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah menyebutkan: “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”.

34 Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menyebutkan: “Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah”. Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.

35 Substansi yang hampir sama terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Meskipun dalam rumusan Pasal 9 ayat (1) menggunakan istilah urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum, tetapi Pasal 9 ayat (3) menyebutkan: “urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kab/Kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi daerah. Sedangkan urusan pemerintahan, meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama. Rumusan tersebut secara substansi sama dengan yang ada pada UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.

36 CF. Strong, *Op. Cit.*, h. 144-145.

Tahun 2004, menunjukkan bahwa cara tersebut bernuansa atau mengikuti pola negara federal, yaitu kewenangan atau kekuasaan atau urusan pemerintah pusat yang secara limitatif atau definitif ditentukan, sedangkan residunya yang banyak menjadi urusan atau kewenangan daerah. Dengan demikian, dapat dikatakan, bahwa meskipun secara formal negara Republik Indonesia berbentuk kesatuan (NKRI), tetapi dengan otonomi seluas-luasnya dan cara pembagian wewenang, sesungguhnya telah bernuansa federal. Terlebih lagi jika kekuasaan dan keistimewaan daerah diterapkan dengan sungguh-sungguh, yang berarti berbagai undang-undang yang mengatur kekhususan dan keistimewaan daerah merupakan *lex specialis* dari otonomi seluas-luasnya dari pemerintahan daerah pada umumnya di Indonesia yang merupakan *lex generalis*, maka niscaya nuansa federalis tersebut akan lebih terasa.<sup>37</sup>

Terkait dengan pembagian kewenangan antara negara pusat dan negara bagian adalah konsekuensi langsung yang timbul dari termonologi “federal”. Hal ini berkaitan dengan dua hal, yaitu: (i) pembatasan kekuasaan diantara anggota-anggota yang tergabung dalam sistem federal; dan (ii) untuk mencapai tujuan-tujuan negara dalam lingkup nasional melalui pembagian kekuasaan dan kewajiban-kewajiban kenegaraan dan pemerintahan secara vertikal. Oleh karena itu, secara umum kompetensi yang dimiliki oleh negara pusat (federal) berasal dari sejarah awal terbentuknya sebuah federal. Diantara kompetensi tersebut adalah pertahanan dan keamanan nasional, urusan luar negeri, integrasi perdagangan dan ekonomi dalam negeri, serta keimigrasian. Sedangkan kewenangan yang dimiliki oleh negara bagian di kebanyakan negara federal adalah kewenangan pendidikan dasar, dan menengah, keamanan dan polisi negara bagian, kewenangan pekerjaan umum seperti pengadaan air, pengolahan sampah, listrik, kewenangan dalam bidang kebudayaan dan kewenangan untuk membuat dan memiliki konstitusi negara bagian.<sup>38</sup>

Merujuk pada realitas di negara federal di atas, maka dalam batas tertentu, kewenangan negara pusat dan negara-negara bagian dalam sistem federal, tidak jauh berbeda dengan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia. Meskipun Pasal 18 ayat (5) UUD

37 A. Mukthie Fadjar, *Op. Cit.*, h. 270.

38 Eko Prasajo, *Federalisme dan Negara Federal Sebuah Pengantar*, Fisip UI, Jakarta, 2005, h. 148-149.

NRI 1945 hanya menentukan, bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Terlebih lagi kewenangan Pemerintah Pusat dan kewenangan Provinsi, dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom diatur secara terperinci. Dalam perkembangannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dilakukan perubahan dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah,<sup>39</sup> dan dilakukan perubahan untuk terakhir kalinya dengan UU No. 9 Tahun 2015.<sup>40</sup>

Terkait dengan pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, karena kita sebagai negara kesatuan, maka tentu untuk memperkuat negara kesatuan, pola hubungan pemerintah pusat dan daerah harus didesain secara hierarkis fungsional, artinya meskipun titik berat berada di tingkat kabupaten/kota, tetapi tetap menempatkan provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, sehingga peran provinsi harus diperkuat bukan hanya berperan untuk mengkoordinasikan kab/kota di wilayahnya dan menjadi tempat konsultasi berbagai kebijakan dan regulasi yang akan dibuat, sehingga kab/kota tidak perlu lagi konsultasi ke pemerintah pusat melalui Kemendagri, sehingga setiap persoalan yang terjadi di kab/kota atau ketika penyusunan perda atau peraturan Bupati/Walikota, atau konsultasi terkait dengan peraturan perundang-undangan yang lain cukup konsultasinya ke Gubernur, sehingga tidak perlu lagi konsultasi ke pemerintah pusat.

39 Secara substansi, terdapat beberapa hal yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, yaitu: (i) Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan; (ii) Klasifikasi urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pasal 9 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan, bahwa urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan urusan pemerintahan absolut, meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

40 Meskipun pada akhirnya UU No. 23 Tahun 2014 ini juga dilakukan perubahan dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tetapi secara substansi perubahan tersebut dilakukan terhadap pasal-pasal yang mencabut kewenangan DPRD Provinsi, DPRD Kab/kota dalam hal pemilihan kepala daerah, mengingat UU No. 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas UU No. 1 tahun 2015 tentang Penetapan Perpu N0. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi UU, telah mengamankan Pemilihan Kepala daerah secara langsung, tidak melalui DPRD.

#### D. TITIK BERAT OTONOMI & DESAIN DEMOKRASI LOKAL.

Terkait dengan titik berat otonomi daerah, maka untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, maka idialnya titik berat otonomi berada pada tingkat kabupaten dan kota. Sementara provinsi merupakan wakil pemerintah pusat di daerah, disamping melaksanakan fungsi dekonsentrasi juga melakukan fungsi-fungsi koordinasi antar daerah diwilayahnya. Karena itu, pelaksanaan otonomi daerah disamping menerapkan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, juga menggunakan asas tugas pembantuan. Sehingga peran Provinsi juga sangat penting dalam rangka mengkoordinasi dan mensinergikan fungsi-fungsi pelayanan publik yang tidak dijangkau oleh kabupaten dan kota. Hal ini untuk menghindari terjadinya pengabaian kemitraan dan sinergitas dengan daerah otonom lain.

Dalam konteks Indonesia, untuk menghindari terjadi kesenjangan antar kabupaten dan kota, dimana daerah yang kaya akan semakin kaya, sementara daerah yang miskin sumber daya alam akan semakin miskin. Maka, peran Pemerintah Provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah untuk dapat mengkoordinasikan pembangunan antar kabupaten dan kota, agar terjadi keseimbangan pertumbuhan dan kesejahteraan rakyatnya satu sama lain secara harmoni. Provinsi juga berperan memberikan supervisi kepada daerah yang memiliki Sumber daya Manusia (SDM) yang masih rendah dan belum siap, karena itu, pemekaran daerah otonom baru perlu dihentikan, karena pemekaran daerah tidak cukup efektif untuk mempercepat proses kesejahteraan rakyat di daerah.

Terkait dengan kewenangan daerah, maka kewenangan sebagaimana yang telah tercantum dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004,<sup>41</sup> maupun yang tercantum dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah,<sup>42</sup> sudah tepat, dimana terdapat dua jenis urusan yaitu urusan pemerintahan yang bersifat absolut dan konkuren. *Pertama*, urusan absolut yakni urusan yang mutlak dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, untuk menjaga keutuhan NKRI, urusan tersebut meliputi: (i) Politik luar

41 Lihat Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 tahun 2004.

42 Pengaturan urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dapat dilihat pada Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 sebagaimana yang telah dirubah dengan UU No. 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

negeri; (ii) Pertahanan; (iii) Keamanan; (iv) Yustisi; (v) moneter dan fiskal nasional; (vi) agama; (vii) dan kewenangan lainnya yang diatur dengan undang-undang. *Kedua*, urusan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan daerah kabupaten/kota, yang penentuannya dilakukan berdasarkan kriteria tertentu, terutama potensi yang dimiliki oleh daerah. Urusan pemerintahan konkuren, terdiri atas urusan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014.<sup>43</sup>

Terkait desain demokrasi lokalnya, maka apabila titik beratnya berada di Kabupaten/Kota, maka demokrasi langsung cukup berada di daerah Provinsi, hal ini dikarenakan untuk lebih meningkatkan koordinasi antar daerah, dan memperkuat posisi gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah, maka Gubernur dapat dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat di daerah. Meskipun demikian, hal itu tetap mempertimbangkan daerah-daerah khusus dan daerah yang bersifat istimewa seperti Yogyakarta, sehingga desain demokrasi lokal variasinya sangat beragam dan menjadi lebih menarik. Sedangkan Bupati dan walikota cukup dipilih oleh DPRD kabupaten/kota masing-masing.

Sehingga dalam kerangka yang demikian, maka titik berat otonomi daerah dalam kerangka efektifitas dan peningkatan kualitas pelayanan publik diletakkan pada tingkat kabupaten/kota, yang diimplementasikan secara fleksibel dan tidak mesti diseragamkan, melainkan lebih berorientasi pada potensi dan kemampuan setiap daerah, tetapi secara politik Pilkadaanya dipilih oleh DPRD Kab/kota. Mengingat Pilkada tidak langsung sejatinya lebih mendekati ide yang diharapkan oleh para pendiri negara,<sup>44</sup> disamping pemilihan kepala daerah secara langsung dianggap lebih sesuai diterapkan di negara federal, bahkan ada yang menyebutkan

---

43 Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014, telah mengatur secara lebih rinci urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi: (i) pendidikan; (ii) kesehatan; (iii) pekerjaan umum dan penataan ruang; (iv) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (v) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (vi) sosial. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan, meliputi: (i) kelautan dan perikanan; (ii) pariwisata; (iii) pertanian; (iv) kehutanan; (v) energi dan sumber daya mineral; (vi) perdagangan; (vii) perindustrian; dan (ix) transmigrasi.

44 Ir. Soekarno mengatakan: "kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni politiek economische democratie yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial". Lihat Risalah sidang BPUPKI, *Op. Cit.*, h. 79.

bahwa dengan sistem Pilkada langsung Indonesia telah menerapkan sistem *federal arrangements*.<sup>45</sup> Meskipun terdapat negara kesatuan seperti di Hongaria sebuah negara dikawasan Eropa, yang menerapkan pemilihan Walikota secara langsung yang dilakukan serentak dengan pemilihan anggota dewan lokal,<sup>46</sup> tetapi negara Hongaria wilayahnya relatif kecil,<sup>47</sup> sehingga hal itu lebih mudah dilakukan dibandingkan dengan Indonesia. Disamping itu, skala atau besaran otonomi disesuaikan dengan kemampuan daerah yang memang beragam yaitu otonomi khusus pada tingkat provinsi dan/atau kabupaten dan kota.

Berangkat dari realitas di atas, untuk memperkuat integrasi nasional, menghargai pondasi demokrasi yang telah diletakkan oleh para pendiri negara, serta untuk mempercepat dan menjamin tujuan bernegara Indonesia, maka idialnya desain demokrasi lokal, dimana Pemilihan Kepala Daerah dikembalikan pada mekanisme dipilih oleh DPRD. Meskipun demikian terdapat beberapa alternatif yang dapat dilakukan terkait dengan Pemilihan Kepala daerah yang secara substansi tidak dapat dilakukan penyeragaman, tetapi disesuaikan dengan kondisi, kebutuhan dan urgensinya bagi keutuhan negara kesatuan.<sup>48</sup> Bagi daerah Istimewa atau daerah khusus, maka untuk tetap menghargai kekhususan dan keistimewaan masing-masing daerah tersebut, seperti pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, maka pengisian jabatan Gubernur dan wakil

45 Sistem Pilkada langsung ini lazim digunakan di negara-negara yang menganut sistem federal murni, seperti di AS, Austria, dan Kanada. Bahkan Ramlan Surbakti mengiistilahkan Pilkada langsung di NKRI sebagai "federalisme Pilkada". Lihat Edie Toet Hendratno, *Op. Cit.*, h. 241.

46 Gabor Soos, *Local and National Parties in Hungaria*, Urban And Regional Research International, Volume 11, Netherlands, 2008, h.70.

47 Negara Kesatuan Hongaria memiliki penduduk yang relatif kecil yaitu sebanyak 10 Juta jiwa, dimana pemerintah daerah yang paling padat penduduknya yakni Kota Deprecen hanya memiliki penduduk 200 ribu jiwa. Calon Walikota harus mengumpulkan rekomendasi atau semacam dukungan dari tiga persen pemilih bagi penduduk yang kurang dari 10 ribu jiwa, dua persen bagi penduduknya 10 ribu- 100 ribu. Disamping individu bisa mencalonkan, organisasi juga dapat mencalonkan diri sebagai Walikota. Lihat Gabor Soos, *Ibid*, h.71.

48 Salah satu alternatif misalnya, apabila titik berat otonomi dilakukan di tingkat Kabupaten/kota, maka Bupati dan atau Walikota cukup dipilih oleh DPRD yang bersangkutan. Pemilihan Kepala daerah secara langsung cukup dilakukan pada tingkat Provinsi. Mengingat Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat di daerah, maka dengan dipilih secara langsung akan lebih kuat tingkat legitimasinya, disamping persoalan efisiensi dana yang dikeluarkan untuk membiayai Pilkada langsung. Sementara Bupati atau Walikota cukup dipilih oleh DPRD, sehingga Bupati atau walikota sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah dapat mempertanggung jawabkan secara lebih akuntabel kepada DPRD maupun kepada Gubernur selaku wakil pemerintah Pusat di daerah;

Gubernur dilakukan berdasarkan penetapan oleh DPRD, yang berasal dari Kasultanan sebagai calon Gubernur dan Kadipaten sebagai calon wakil Gubernur.<sup>49</sup> Sedangkan untuk Provinsi Aceh pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernurnya dipilih secara langsung oleh masyarakat Aceh,<sup>50</sup> dan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Papua melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat Papua.<sup>51</sup> Sedangkan bagi Provinsi DKI Jakarta sebagai provinsi khusus Ibukota, maka Gubernur dan Wakil Gubernur dapat dipilih secara langsung seperti yang sekarang ini,<sup>52</sup> atau dapat juga cukup dipilih oleh DPRD Provinsi DKI Jakarta. Hal ini untuk menghindari dampak politik yang ditimbulkan dari pemilihan kepala daerah secara langsung, mengingat DKI Jakarta merupakan Ibukota negara.

Beberapa gagasan di atas merupakan upaya untuk mendesain ulang sistem demokrasi lokal yang bukan saja mementingkan proses demokratisasi di daerah, tetapi yang paling urgen adalah bagaimana pelaksanaan demokrasi lokal tersebut membawa manfaat bagi masyarakat di daerah, khususnya dalam rangka untuk mempercepat pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah, terutama masyarakat di daerah terpececil dan perbatasan. Kesenjangan antar daerah masih saja terjadi,<sup>53</sup> begitu juga

49 Pasal 19 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta, menyebutkan: "... Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur....". dan Pasal 21 UU No. 13 Tahun 2012 menyebutkan bahwa DPRD DIY melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan Sultan Hamengkubuwono sebagai Calon Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai calon Wakil Gubernur.

50 Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

51 Pasal 7 ayat (1) jo Pasal 20 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

52 Pasal 10 UU No. 29 Tahun 2007 tentang Provinsi DKI sebagai Ibukota Negara, menentukan bahwa Gubernur dipilih secara langsung melalui pemilihan umum Kepala daerah dan wakil Kepala daerah.

53 Masih terjadi kesenjangan antar daerah di Indonesia, terutama kesenjangan ketersediaan infrastruktur dan kemampuan keuangan daerah. Kesenjangan pembangunan antardaerah terutama terjadi antar perkotaan dan pedesaan, antara Pulau Jawa dan Luar Jawa, antara pusat-pusat pertumbuhan dengan kawasan *hinterland* (daerah pedalaman), dan kawasan perbatasan, serta antara kawasan Barat Indonesia dan Kawasan Timur Indonesia. Indikasi ketimpangan pembangunan tersebut dapat dilihat dari perbedaan tingkat kesejahteraan dan perkembangan ekonomi antar daerah. Begitu juga dengan kesenjangan sosial antar wilayah, yang digambarkan dengan beberapa indikator, seperti: (i) kondisi tingkat kemiskinan; (ii) tingkat partisipasi pendidikan masyarakat dengan menggunakan angka rata-rata lama sekolah, angka melek huruf, dan angka partisipasi sekolah; (iii) kualitas kesehatan masyarakat dengan menggunakan angka

dengan masih banyaknya daerah perbatasan, dan daerah terpecil yang kurang dan bahkan tidak terurus, karena kurang mendapatkan perhatian yang sangat serius, baik dari pemerintah pusat, maupun dari pemerintah daerahnya, padahal daerah-daerah tersebut memiliki potensi yang cukup bagus dan strategis apabila dikembangkan dan dikelola dengan baik,<sup>54</sup> tetapi nampaknya kita masih disibukkan dengan hiruk-pikuk politik, baik skala nasional, regional maupun lokal, seperti perhelatan Pilkada langsung yang menghabiskan dana cukup besar,<sup>55</sup> yang belum tentu dapat melahirkan seorang pemimpin daerah yang dekat dengan rakyat yang memiliki komitmen untuk mensejahterakan rakyat di daerahnya. Terlebih lagi, berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri, cukup banyak kepala daerah yang terpilih dari hasil Pemilihan Kepala Daerah secara harapan hidup dan kualitas gizi masyarakat. Lihat lebih lanjut *Analisa Kesenjangan Antar Wilayah*, Bappenas, Jakarta, 2013, h. 13-26.

- 54 Kawasan perbatasan Indonesia terdiri dari perbatasan darat yang berbatasan langsung dengan negara-negara Malaysia, Papua Nugini (PNG), dan Timor Leste serta perbatasan laut yang berbatasan dengan 10 negara, yaitu India, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Australia, Timor Leste dan Papua Nugini (PNG). Setiap kawasan perbatasan memiliki ciri khas masing-masing, dengan potensi yang berbeda antara satu kawasan dan kawasan lainnya. Potensi yang dimiliki oleh kawasan perbatasan yang bernilai ekonomis cukup besar adalah potensi sumberdaya alam (hutan, tambang dan mineral, serta perikanan dan kelautan) yang terbentang di sepanjang dan sekitar kawasan perbatasan. Sebagian besar dari potensi sumberdaya alam tersebut belum dikelola, dan sebagian lagi merupakan kawasan konservasi atau hutan lindung yang memiliki nilai sebagai *world heritage* yang perlu dijaga dan dilindungi. Kawasan perbatasan darat Indonesia berada di 3 (tiga) pulau, yaitu Pulau Kalimantan, Papua, dan Pulau Timor, serta tersebar di 4 (empat) provinsi, yaitu Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Papua, dan NTT. Setiap kawasan perbatasan memiliki kondisi yang berbeda satu sama lain. Kawasan perbatasan di Kalimantan berbatasan dengan Negara Malaysia yang masyarakatnya lebih sejahtera. Kawasan perbatasan di Papua masyarakatnya relatif setara dengan masyarakat PNG, sementara dengan Timor Leste kawasan perbatasan Indonesia masih relatif lebih baik dari segi infrastruktur maupun tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Lihat dalam Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antarnegara di Indonesia, Bappenas, Jakarta, 2011, h. 5-6.
- 55 Dalam Catatan Mendagri, Pilkada langsung dapat menghabiskan anggaran per tahunnya mencapai Rp. 80 Triliyun. Pilgub Jawa Timur tahun 2008 maupun pada tahun 2013, menghabiskan dana hampir 1 Triliyun. Pada tahun 2018 pilkada jatim menghabiskan dana sebesar 817 Milyar. Anggaran Pilkada Jawa Barat tahun 2018 sebesar 1,687 Trilyun. Pilgub Jateng pada tahun 2018 membutuhkan dana sebesar 992 Milyar. Lihat lebih lanjut <http://news.metrotvnews.com/read/2014/09/13/291096/kemendagri-pilkada-langsung-habiskan-anggaran-rp80-t>.

langsung terjerat kasus hukum, terutama kasus korupsi. Hal itu disebabkan karena biaya politik yang dikeluarkan dalam kontestasi politik Pilkada sangat besar, sehingga ketika terpilih mereka berusaha mengembalikan dana yang telah dikeluarkan tersebut.<sup>56</sup>

## E. OTONOMI KHUSUS DAN DAERAH ISTIMEWA

Kekhususan dan keistimewaan daerah yang keberadaannya dijamin oleh konstitusi adalah didasarkan pada pertimbangan historis, budaya, adat dan istiadatnya yang berbeda dengan daerah-daerah yang lainnya, bukan berdasarkan tuntutan daerah yang disebabkan gerakan separatisme, seperti Aceh, Papua (Irian Jaya), dll. Oleh karenanya, negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Berangkat dari realitas di atas, maka pemberian otonomi khusus pada Provinsi Papua hendaknya juga dilakukan berdasarkan faktor kesejarahan, sehingga beberapa substansi muatan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus Papua, juga harus selaras dengan semangat negara kesatuan, bukan mengarah pada sistem di negara federal.<sup>57</sup> Begitu juga dengan pemberlakuan Otonomi Khusus di Provinsi

56 Kementerian Dalam Negeri mencatat hingga Januari 2014 sebanyak 318 orang dari total 524 orang kepala daerah dan wakil kepala daerah tersangkut dengan kasus korupsi. Data tersebut diambilnya dari Kemendagri sejak 2004 hingga Februari 2013. Berdasarkan data tersebut, sedikitnya 291 kepala daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/ kota terlibat dalam kasus korupsi. Jumlah itu terdiri dari keterlibatan gubernur sebanyak 21 orang, wakil gubernur tujuh orang, bupati 156 orang, wakil bupati 46 orang, wali kota 41 orang, dan wakil wali kota 20 orang. Tercatat juga 1.221 nama pegawai pemerintah yang terlibat dalam kasus korupsi. Dari jumlah tersebut, sebanyak 877-nya sudah menjadi terpidana. Sementara 185 orang lainnya sudah berstatus tersangka, sedangkan 112 orang lainnya sudah terdakwa, dan 44 nama tersisa masih dimintai keterangannya sebagai saksi. Lihat <http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi>. Pada tahun 2018, sebanyak 29 Kepala daerah yang terjerat korupsi oleh KPK. Lihat <https://nasional.kompas.com>.

57 Beberapa ketentuan yang mengarah pada sistem negara federal, seperti: (i) Kewenangan kepada Provinsi Papua untuk memiliki lambang daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu, meskipun tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan; (ii) Keberadaan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi rakyat Papua; (iii) Kewenangan penduduk papua untuk mendirikan partai politik

Aceh berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2006, sejatinya pengaturannya hanya berkaitan dengan persoalan yang bersifat historis, budaya, adat dan istiadatnya yang berbeda dengan daerah-daerah yang lainnya, seperti: (i) Penegakan Syariat Islam di Aceh; (ii) Lembaga Wali Nangro yang merupakan institusi penjaga, pemersatu dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat; dan (iii) Pengaturan kelembagaan adat.<sup>58</sup>

Terkait dengan realitas di atas, maka jangan sampai pemberian otonomi khusus dan keistimewaan daerah tersebut dalam jangka panjang justru akan mentransformasi Negara Kesatuan menjadi Negara Federal. Seperti yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, hal itu dapat terjadi apabila tindakan legislatif dari suatu negara kesatuan yang mengubah bentuknya sendiri menjadi negara federal dengan meningkatkan derajat desentralisasinya.<sup>59</sup> Maka tentu harus dipikirkan ulang berbagai upaya peningkatan derajat desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, terutama pemberian otonomi khusus dan daerah

---

lokal; (iv) Pengangkatan Kapolda Papua dan Kejaksaan Tinggi Papua yang terlebih dahulu memerlukan persetujuan Gubernur Provinsi Papua; (v) kewenangan Provinsi Papua untuk melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri dan/atau luar negeri untuk membiayai sebagian anggarannya; dan (vi) penentuan Badan Legislatif di Provinsi Papua yang disebutnya sebagai DPRD yang kewenangan memiliki jumlah anggota badan legislatif daerah yang berbeda dengan UU MD3, yaitu jumlah anggota DPRD sebanyak  $1\frac{1}{4}$  (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua.

- 58 Sehingga, persoalan-persoalan lain, seperti: (1) kewenangan membentuk lembaga peradilan yang bebas seperti Mahkamah Syari'ah; (2) membentuk lembaga, badan, dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK; (3) Kewenangan memiliki jumlah anggota legislatif daerah yang berbeda dengan UU MD3, yaitu jumlah anggota DPR Aceh sebanyak 125%; (4) Keberadaan Komisi Independen Pemilihan yang merupakan institusi penyelenggara pemilu di Provinsi Aceh, yang berbeda dengan KPU secara nasional; (5) keberadaan parpol lokal; (6) kewenangan Pemerintah Aceh dalam menetapkan tingkat suku bunga tertentu; (7) Tanggungjawab Kapolda dalam bidang ketertiban dan ketentraman masyarakat kepada Gubernur Provinsi Aceh, dan perlunya pengangkatan Kapolda Aceh dan Kejaksaan Tinggi Aceh yang terlebih dahulu memerlukan persetujuan Gubernur Provinsi Aceh; dan (8) Menentukan bendera, lambang, daerah, serta himne Aceh. Persoalan-persoalan di atas, seharusnya tidak menjadi muatan dalam UU No. 11 Tahun 2006, karena dikhawatirkan dalam jangka panjang justru akan memperlemah integritas negara kesatuan.
- 59 Dengan cara ini, Republik Austria, sebuah negara kesatuan dengan propinsi-propinsi yang otonom, telah berubah bentuk pada tahun 1920 menjadi sebuah negara federal melalui amandemen terhadap konstitusinya. Lihat Hans Kelsen, *Op. Cit.*, h. 458.

Istimewa, semata-mata merupakan komitmen untuk mewujudkan tujuan bernegara, yakni kesejahteraan masyarakat di daerah, bukan hanya sebagai suatu strategi untuk meredam berbagai tuntutan di daerah, terlebih lagi sebagai peredam gerakan separatisme, tetapi lebih dari itu, seharusnya langkah itu harus menjadi kesadaran kolektif setiap anak bangsa untuk memegang teguh komitmen mencapai tujuan bernegara.

## **F. PENUTUP**

Para pendiri Negara telah merekonstruksi negara kesatuan yang berautonomi, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Hal itu tercermin dalam Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli), meskipun tidak secara detail menggambarkan seperti apa desain otonomi daerahnya, dan hal itu menjadi tanggung jawab kita untuk merumuskan desain yang sejalan dengan gagasan para pendiri negara.

Titik berat otonomi daerah diletakkan pada tingkat kabupaten/kota, dalam kerangka efektifitas dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang diimplementasikan secara fleksibel dan tidak mesti diseragamkan, melainkan lebih berorientasi pada potensi dan kemampuan setiap daerah, tetapi secara politik Pilkadaanya dipilih oleh DPRD Kab/kota. Sementara pada tingkat Provinsi, secara substansi tidak dapat dilakukan penyeragaman, tetapi disesuaikan dengan kondisi, kebutuhan dan urgensinya bagi keutuhan negara kesatuan, dan sebagai wakil pemerintah Pusat di daerah, maka Gubernur dipilih secara langsung agar legitimasinya lebih kuat. Bagi daerah Istimewa atau daerah khusus, maka untuk tetap menghargai kekhususan dan keistimewaan masing-masing daerah tersebut, seperti pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sedangkan untuk Provinsi Aceh pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernurnya dipilih secara langsung oleh masyarakat Aceh, dan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Papua melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat Papua. Sedangkan bagi Provinsi DKI Jakarta sebagai provinsi khusus Ibukota, maka Gubernur dan Wakil Gubernur dapat dipilih secara langsung seperti yang sekarang ini, atau dapat juga cukup dipilih oleh DPRD Provinsi

DKI Jakarta. Hal ini untuk menghindari dampak politik yang ditimbulkan dari pemilihan kepala daerah secara langsung, mengingat DKI Jakarta merupakan Ibukota negara.

Terkait dengan desain demokrasi lokal, disadari atau tidak, pasca reformasi, Indonesia lebih disibukkan dengan persoalan politik, baik nasional maupun lokal, sehingga pada akhirnya melalaikan aspek pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Mungkin inilah yang sejak awal dikhawatirkan oleh Ir. Soekarno, ketika suatu negara hanya berpijak pada politik demokrasi saja, tanpa sosial demokrasi, maka menurutnya tidak akan ada keadilan sosial, tidak akan ada demokrasi yang membawa kenyataan kesejahteraan di kalangan rakyat. Maka, janganlah mencari demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni politik demokrasi ekonomi yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial. Prinsip kesejahteraan sosial ini merupakan salah satu prinsip yang diusulkan Ir. Soekarno.<sup>60</sup> Apa yang dikhawatirkan Ir. Soekarno, nampaknya menjadi kenyataan, karena hampir 75 tahun Indonesia merdeka, tetapi Indonesia belum juga mengarah pada negara kesatuan yang kuat, adil dan makmur. Negara Indonesia akan mengarah pada negara gagal, apabila tidak mampu segera mengatasi persoalan-persoalan bangsa yang begitu kompleks,<sup>61</sup> sehingga salah satunya diperlukan desain demokrasi lokal, yakni Pemilihan Kepala Daerah yang sejalan dengan gagasan para pendiri negara.

---

60 Prinsip kesejahteraan merupakan prinsip ke-4 yang diusulkan oleh Ir. Soekarno ketika mengusulkan dasar-dasar Indonesia merdeka. Menurut Ir. Soekarno, prinsip ini tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia Merdeka. Sebuah prinsip yang menjamin rakyatnya sejahtera, yang semua orang cukup makan, cukup pakaian, hidup dalam kesejahteraan, merasa dipangku oleh Ibu Pertiwi yang cukup memberi sandang-pangan kepadanya. Lihat Risalah sidang BPUPKI, *Op. Cit.*, h.79.

61 Samuel P. Huntington menyebutnya sebagai Deklinisme (*declinism*) yakni keyakinan bahwa sesuatu, terutama sebuah negara, sistem politik atau sistem ekonomi sedang mengalami kemunduran besar dan kemungkinan tidak dapat dipulihkan. Lihat dalam Samuel P. Huntington, *Tidak ada Jalan Keluar: Kesalahan-Kesalahan Endisme, dalam Amerika dan Dunia*, Penerbit Obor, Jakarta, 2000, h.35.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Asshiddiqie, Jimly *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit MK dan Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, 2004.
- Busroh, Abu Daud, *Ikhtisar Hukum Tata Negara Perbandingan*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2004.
- Fadjar, A. Mukthie, *Partai politik dalam perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Malang, Setara Press, 2012.
- Gabor Soos, *Local and National Parties in Hungaria*, Urban And Regional Research International, Volume 11, Netherlands, 2008.
- Huntington, Samuel P, *Tidak ada Jalan Keluar: Kesalahan-Kesalahan Endisme, dalam Amerika dan Dunia*, Penerbit Obor, Jakarta, 2000.
- Huda, Ni'matul, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nesamedia, Bandung, 2013.
- Hendratno, Edie Toet, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Penerbit Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009.
- Kelsen, Hans, 2010, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2008.
- KC. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxport University Press, Oxport, 1996.
- Lijphart, Arend, *Pattern of Democracy Government*, [book.zz.org](http://book.zz.org).
- Prasojo, Eko, *Federalisme dan Negara Federal Sebuah Pengantar*, Penerbit Fisip UI, Jakarta, 2005.

RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004.

Riyanto, Astim, *Teori Konstitusi*, Penerbit Yapimdo, Bandung, 2000.

Wahjono, Padmo, *Negara Republik Indonesia*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1982.

### **Jurnal, Makalah dan Laporan**

Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antarnegara di Indonesia, Bappenas, Jakarta, 2011.

Bappenas, *Analisa Kesenjangan Antar Wilayah*, Penerbit Bappenas, Jakarta, 2013.

### **Berita Koran dan website**

<http://news.metrotvnews.com/read/2014/09/13/291096/kemendagri-pilkada-langsung-habiskan-anggaran-rp80-t>.

<http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi>.

<https://nasional.kompas.com>

### **Risalah Sidang dan Peraturan Perundang-Undangan**

Risalah sidang BPUPKI, Penerbit Sekretaris Negara, Jakarta, 1995.

Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2015.

UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah.

UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta,

UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

UU No. 29 Tahun 2007 tentang Provinsi DKI sebagai Ibukota Negara.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

## **MENELISIK *RATIO LEGIS* PERGESERAN MODEL HALUAN NEGARA SEBAGAI PEDOMAN PEMBANGUNAN NASIONAL DAN OTONOMI DAERAH**

Oleh: Resa Yuniarsa Hasan  
Peneliti LBH Rumah Keadilan Malang, Menempuh  
Program Magister Ilmu Hukum  
Universitas Indonesia  
e-mail: [resahasan96@gmail.com](mailto:resahasan96@gmail.com)

### **ABSTRACT**

*The shift in the state's direction model in national development planning, between the GBHN and the National Development Planning System, the Long-term Development Plan, has a significant and significant impact on the realization of the Pancasila Ideology and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The harmony and balance of national and regional development is also closely related to the existence of autonomy area with the principle of decentralization as wide as possible. Prioritizing the legal system rather than the political system of power, as has been practiced in Guided Democracy and Pancasila Democracy has a negative impact, to negate the principle of the rule of law to be a state of power. Things that are in harmony and in harmony to realize the values contained in Pancasila in a sustainable and sustainable way. The validity and sustainability between the state's direction and regional autonomy in accordance with the Ideology of Pancasila.*

**Keywords:** *directive principles of state policy, the Ideology of Pancasila, regional autonomy*

## ABSTRAK

Pergeseran model haluan negara dalam perencanaan pembangunan nasional, antara GBHN dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka, memiliki dampak yang cukup penting dan signifikan terhadap perwujudan Ideologi Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Keselarasan dan keseimbangan pembangunan nasional dan daerah juga erat kaitannya keberadaan otonomi daerah dengan asas desentralisasi seluas-luasnya. Mengedepankan sistem hukum daripada sistem politik kekuasaan, sebagaimana yang telah dipraktikkan dalam Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila membawa dampak buruk, sampai menegasikan asas negara hukum menjadi negara kekuasaan. Hal yang selaras dan seirama demi mewujudkan nilai yang terkandung dalam Pancasila secara berkelanjutan dan berkesinambungan. Keberlakuan dan keberlanjutan antara haluan negara dan otonomi daerah yang sesuai dengan Ideologi Pancasila.

**Kata Kunci** : haluan negara, ideologi Pancasila, otonomi daerah

### A. PENDAHULUAN

Haluan negara merupakan gagasan besar bangsa Indonesia sebagai pedoman pembangunan nasional yang berkesinambungan dan berkelanjutan berlandaskan pada ideologi Pancasila. Kesejahteraan umum dengan keadilan sosial menjadi cita negara Indonesia, sebagaimana yang diamanahkan dalam Pembukaan Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dalam pembangunan, asas pokok yang berlaku sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan, yakni merencanakan, atau dengan kata lain, asas memerintah dengan merencanakan (*besturen is planen*).<sup>1</sup> Penegasan atas pemaknaan asas tersebut menjadi penting dalam sebuah pembangunan, baik secara nasional maupun demi keberlanjutan dan penguatan otonomi daerah.

1 W. Riawan Tjandra, *Potensi Distorsi Revitalisasi GBHN*, Prosiding *Focus Group Discussion* Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 8 September 2016, hlm. 23.

Hapusnya haluan negara sebagai pedoman dalam sistem pembangunan di Indonesia, dilakukannya Perubahan UUD 1945 melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>2</sup> Selanjutnya, dalam UUD NRI Tahun 1945 asas tersebut dilakukan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibentuk oleh Presiden, dengan sistem perencanaan yang terdiri atas unsur waktu maupun tingkatan. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) terdiri atas unsur waktu terbagi dari jangka panjang yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), serta dari unsur tingkatan Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian/Lembaga, sampai dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).<sup>3</sup>

Pemaknaan GBHN, umumnya, sebagai haluan negara serta pernyataan kehendak rakyat dalam pedoman besar dengan landasan konstitusional, dasar idiil Ideologi Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.<sup>4</sup> Ditambah, pengertian GBHN dari sisi formal dan materiil. Secara formal, sebagai salah satu tugas MPR dalam Pasal 3 UUD 1945, serta secara yuridis-formal posisi GBHN sebagai pokok dari langkah yang harus diambil dan dilaksanakan pemerintah.<sup>5</sup> Selain itu, dalam menetapkan haluan negara merupakan wewenang MPR secara materiil, menurut Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Berangkat dari artian tersebut, GBHN harus secara nyata merupakan keseluruhan kehendak rakyat, oleh karena MPR memegang kedaulatan rakyat, dengan menimbang semua unsur dan kekuasaan tidak terbatas terhadap dinamika masyarakat secara periodik, serta haluan yang

2 Dasar hukum atas tugas dan wewenang MPR dalam menetapkan GBHN tertuang dalam Pasal 3 UUD 1945, bersama dengan penetapan UUD. Sebelum dilakukan perubahan, secara lengkap tertulis, "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara."

3 Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 104, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4421. Lihat juga, Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2007 Nomor 33, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4700.

4 Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Gramedia, 1978), hlm. 56. Lihat juga, Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 96-97.

5 *Ibid.*

akan digunakan untuk dikemudian hari.<sup>6</sup>

Bagi rakyat, GBHN merupakan program dalam rangka mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat dalam arah mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Oleh karenanya, haluan negara merupakan bentuk kedaulatan rakyat yang telah diserahkan dan disanggupi untuk diselenggarakan dalam menjalankan pemerintahan oleh Presiden secara jujur, murni, dan konsekuen. Juga, fungsi haluan negara sebagai jaminan dalam hal pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang memegang kedaulatan rakyat dapat diukur berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri.<sup>7</sup>

*Executive heavy* merupakan salah satu alasan mendasar dalam Perubahan UUD 1945,<sup>8</sup> termasuk adanya GBHN yang dilaksanakan oleh Presiden. Termasuk pula dengan adanya pergeseran fungsi legislasi dalam Undang–Undang Dasar sebagai hukum dasar (*droit constitution nel*) setelah perubahan. MPR memandang haluan negara merupakan kedaulatan dan amanah rakyat dan dilaksanakan oleh Presiden, serta Presiden cukup melaksanakan program yang disusun dalam bentuk GBHN.<sup>9</sup> Sehingga, sebagai pedoman, tolak ukur dan alat penilai untuk menilai pertanggungjawaban Presiden dalam melaksanakan pemerintahan, baik pada akhir maupun, jika dipandang perlu di tengah masa jabatan. Pergeseran fungsi tersebut, menciptakan *legislative heavy*,<sup>10</sup> DPR memandang bahwa GBHN merupakan alat pengontrol terhadap tindakan dan kebijaksanaan dalam menyelenggarakan pemerintahan dari MPR. Secara bersamaan, GBHN merupakan alat kontrol MPR terhadap Presiden.<sup>11</sup>

Meskipun GBHN tidak lagi berlaku dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sifat haluan negara tetap ada dan

6 Lihat, Penjelasan Undang–Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), sebelum perubahan.

7 *Ibid.*

8 Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 173. Lihat juga, Jimly Asshidiqqie, *Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik*, Makalah disampaikan pada acara Konferensi Hukum Tata Negara Ke-2, yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, September 2015, hlm. 9.

9 Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR*, hlm. 99.

10 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 2.

11 Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR*, hlm. 97.

terkandung dalam SPPN, sebagai pengganti. Prawacana yang dilakukan terhadap pentingnya haluan negara sebagai pedoman mewujudkan kesejahteraan umum dengan Ideologi Pancasila, kembali diperbincangkan dan diperdebatkan.<sup>12</sup> Diawali dengan kajian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR dalam menelusuri peluang dan tantangan menghadirkan kembali haluan negara dalam Konstitusi. Anggapan bahwa perwujudan haluan negara menjadi penting dalam sebagai amanah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dibuktikan dengan keberadaan panitia *ad-hoc* dengan tugas untuk mempersiapkan materi pokok haluan negara melalui Rapat Paripurna Tahunan MPR tahun 2018.<sup>13</sup>

Dari fenomena tersebut, perlu penelusuran model haluan negara yang disandarkan pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Kemudian, akan dapat dipahami bahwa alasan dan maksud hukum (*ratio legis*) dari pergeseran model haluan negara sebagai cerminan keinginan dan kepentingan bangsa Indonesia yang pernah dan sedang berlaku.<sup>14</sup> Dengan demikian, patut diduga bahwa model haluan negara merupakan suatu keinginan dan kepentingan suatu negara sebagai pedoman penyelenggaraan negara dalam menentukan arah, tujuan, dan maksud demi mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara yang berkelanjutan, serta mencerminkan ideologi yang dianut oleh negara tersebut.

Berangkat dari latar model haluan negara dalam mewujudkan kesejahteraan umum berideologi Pancasila, serta sebagai pedoman sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi penting untuk ditelusuri erat

12 Melalui Sidang Paripurna Tahunan 16 Agustus 2016, Ketua MPR RI secara tersirat menyatakan bahwa MPR secara institusi akan menindaklanjuti hasil kajian Badan Pengkajian MPR yang bermuara pada dilakukannya Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945.

13 Kesepakatan atas pembentukan panitia *ad-hoc* dalam menyiapkan materi pokok haluan negara diputuskan dalam Rapat Gabungan MPR, 24 Juli 2018. Ahmad Basarah dan Rambe Kamarul Zaman sebagai ketua panitia yang beranggotakan 45 orang dari seluruh fraksi di DPR dan kelompok DPD. Lihat, "MPR Akan Bentuk Ad Hoc Rancang GBHN Amandemen UUD 1945", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180804145717-32-319513/mpr-akan-bentuk-ad-hoc-rancang-gbhn-amandemen-uud-1945>. "Dua Panitia Ad Hoc untuk Bahas GBHN dan TAP MPR Dibentuk", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180816113421-32-322723/dua-panitia-ad-hoc-untuk-bahas-gbhn-dan-tap-mpr-dibentuk>, diakses pada 2 Januari 2020.

14 Pemahaman berkaitan dengan *ratio legis* dapat dilihat dalam, Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 94. Lihat juga, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002*, (Jakarta: Kencana, 2015), hlm. 36.

kaitannya dengan otonomi daerah. Pendekatan penelusuran secara historis dan konseptual pada sumber data sekunder. Uraian atas dimensi dari kelembagaan, ideologi, pedoman dan kesejahteraan rakyat yang berelasi dengan haluan negara, melekat pula pada sistem pemerintahan.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Kuasa Penetapan Haluan Negara, Gagasan Pendiri Bangsa

Terbentuknya Indonesia sebagai suatu negara atas dasar kesadaran sifat kemajemukan. Tidak saja diterima sebagai hal yang alami, kemajemukan juga dituangkan dan diberlakukan dalam UUD 1945 sebagai bagian yang menjadi tujuan bernegara dan pedoman kesejahteraan dengan pembangunan nasional dan daerah. Kesepakatan atas tujuan tersebut terjadi dalam berbagai rumusan sejak perdebatan dan pembicaraan dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha – Usaha Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) sampai Indonesia merdeka,<sup>15</sup> bahkan dalam Perubahan UUD 1945 hingga saat ini.

Semenjak kemerdekaan, haluan negara Indonesia ditetapkan atas dasar landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional oleh MPR. Namun, dalam penelusuran sejarah ketatanegaraan Indonesia dengan cita luhur Para Pendiri Bangsa (*The Founding Fathers*), MPR dijadikan sebagai lembaga pengontrol jalannya pemerintahan melalui Haluan Negara tidak langsung terwujud, bahkan, belum terbentuk, baik yang bersifat sementara maupun yang bersifat tetap selama 15 tahun setelah diproklamasikan oleh Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Mohammad Hatta. Pada masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin, tidak terbentuknya MPR sejak berlakunya UUD 1945 hingga 1959 merupakan dampak dari perjuangan yang sedang meningkat untuk mempertahankan kemerdekaan.<sup>16</sup>

15 Lihat dalam, RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang–Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelediki Oesaha<sup>2</sup> Persiapan Kemerdekaan*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2016), hlm. 2.

16 Muhammad Yamin, Pembahasan Undang–Undang Dasar Republik Indonesia, hlm. 140. Lihat dalam, Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 30.

Haluan negara pertama kali disebutkan dalam pembahasan perancang dasar hukum dalam Sidang PPKI oleh Soepomo<sup>17</sup> Pembahasan ini berawal dari tentang tata negara sendiri, meletakkan MPR sebagai lembaga negara yang menetapkan Undang–Undang Dasar dan garis–garis besar dari pada haluan negara. Hal ini didasarkan bahwa majelis sebagai pemegang haluan rakyat dengan kekuasaan tertinggi dan tidak terbatas. Lebih lanjut, alasan dari dinamika kehidupan dan tumbuhnya masyarakat, secara berkala sekali dalam 5 tahun. Maka dengan itu panitia yakin, bahwa Undang – Undang Dasar akan senantiasa menurut haluan yang hendak diselenggarakan oleh Pemerintah, dengan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.

Pun, demikian dengan aturan tambahan dalam rancangan Undang–Undang dasar, yang mengatur setelah usainya peperangan di Asia Timur Raya, Pemerintah Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan. Lebih lanjut, Soepomo menganjurkan langkah yang sebaiknya diambil oleh Pemerintah Indonesia seusa periode peperangan, salah satunya membentuk MPR dan, sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang akan menentukan pokok-pokok dasar haluan negara.

Hal yang sama disampaikan oleh Soekiman<sup>18</sup> untuk menegaskan kewenangan atas memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk menetapkan Undang – Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara, sebagai kedaulatan MPR dengan usulan pemilihan anggota MPR secara langsung oleh rakyat, karena MPR tidak dapat dibubarkan, maka Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kedudukan lebih rendah daripada MPR, ialah karena pekerjaannya hanya membuat Undang–Undang biasa, agar ada sedikit garis atau sistim yang praktis, mengenai soal kekuasaan kedaulatan rakyat, maka usulan anggota DPR juga anggota MPR; dengan demikian terdapat 2 lembaga yang menjadi mandataris atau kuasa kedaulatan rakyat itu, Presiden dan DPR.

Lebih lanjut, Soepomo menjelaskan bahwa MPR sebagai penjelmaan dan pemegang kedaulatan rakyat,<sup>19</sup> sehingga dengan menetapkan Undang – Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar dari pada

---

17 RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang–Undang Dasar 1945*, hlm. 239.

18 *Ibid.*, hlm. 258.

19 *Ibid.* hlm. 341.

haluan negara, serta Presiden dan Wakil Presiden diangkat oleh MPR dan berada di bawahnya. Dengan demikian, Presiden “*untergeordnet*” bukan “*nebengeordnet*” di bawah MPR dengan menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Presiden tidak boleh mempunyai politik sendiri, tetapi harus menyelenggarakan pemerintahan didasarkan pada haluan negara yang telah ditetapkan, diperintahkan oleh MPR.

## 2. Potret Demokrasi Terpimpin dengan Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana (1960-1965)

Belum terbentuknya MPR merupakan dampak dari silih bergantinya hukum dasar yang berlaku setelah kemerdekaan Indonesia. Dengan pemberlakuan kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, setelah digantikan dan diberlakukannya Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950) dan UUD Sementara 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959), yang tidak mengenal adanya MPR.<sup>20</sup> Meskipun penamaannya berbeda, lembaga sejenis MPR dikenal dengan adanya badan yang tugas dan wewenangnya hampir sama dengan MPR dalam UUD 1945, disebut dengan Badan Konstituante.<sup>21</sup>

Haluan Negara di masa Demokrasi Terpimpin ini, disebut dengan Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana hanya menyatakan bahwa suatu pembangunan dalam masa peralihan, yang bersifat menyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, atau Masyarakat Sosialis Indonesia di mana tidak terdapat penindasan atau penghisapan atas manusia oleh manusia, guna memenuhi Amanat Penderitaan Rakyat, yang tertuang dalam Ketetapan MPRS No. II/MPR/1960 Tentang Garis – Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Ketetapan itu berangkat dari Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai GBHN yang ditetapkan pada 19 November 1960. Ketetapan MPR yang bermuatan GBHN tersebut dapat dikatakan sebagai dokumen pertama yang dihasilkan

20 Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR*, hlm. 30.

21 *Ibid.* Badan Konstituante ini diatur dalam Pasal 186–189 Konstitusi RIS 1949 dan Pasal 134 sampai dengan Pasal 139 UUD Sementara 1950.

oleh MPRS dan sekaligus GBHN pertama yang dibentuk oleh MPRS. Namun, GBHN yang dihasilkan ini bukanlah benar-benar hasil kerja dari MPRS sebagaimana perintah dari Pasal 3 UUD 1945, melainkan hanya sekedar menetapkan kembali GBHN yang pernah dibentuk oleh Presiden Soekarno.

Soekarno telah lebih dahulu menetapkan pedoman bernegara dalam bentuk GBHN, sebelum MPRS. GBHN yang ditetapkan lahir setelah menerima usulan dari DPAS, September 1959. Usulan DPAS kepada pemerintah agar Pidato Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” dijadikan Garis-garis Besar Haluan daripada Negara dan dinamakan “Manifesto Politik Republik Indonesia (Manipol)”. Presiden Soekarno menerima baik usulan tersebut, kemudian melalui Penpres No. 1 Tahun 1960, Soekarno menetapkan pidato “Penemuan Kembali Revolusi Kita” menjadi GBHN.

Pertimbangan utama ditetapkannya GBHN ini adalah perlunya arah tujuan dan pedoman tertentu yang sejalan dengan Penpres tersebut. Dengan dasar tersebut, pidato ini dijadikan sebagai pedoman resmi bagi rakyat Indonesia dalam penuntasan perjuangan Revolusi Indonesia. Lebih lanjut, ditegaskan kembali oleh Presiden Soekarno dalam Kongres Pemuda melalui pidato pembukaannya. Dengan tegas Soekarno menyarikan Manipol sebagai panduan dalam jalannya Indonesia yang terdiri atas lima unsur, antara lain: UUD 1945, Sosialisme, Demokrasi dan Ekonomi Terpimpin, serta Kepribadian (USDEK), yang lebih dikenal dengan Manipol USDEK, dan digunakan sebagai haluan negara di masa Demokrasi Terpimpin.<sup>22</sup> Berbilang tentang haluan negara dasar atas Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara didasarkan pada Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Dewan Perancang Nasional,<sup>23</sup> yang membentuk Rancangan Dasar Undang–Undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961- 1969. MPRS menganggap bahwa perlu juga ditetapkan suatu Garis-garis Besar Pola Pembangunan dan ketentuan pokok sebagai

22 Lihat, dalam Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

23 Undang–Undang No. 80 Tahun 1958 tentang Dewan Perancang Pembangunan Nasional.

pelaksanaan dari GBHN yang sebelumnya. Kemudian, MPRS menilai bahwa Garis-garis Besar Pola Pembangunan yang dimaksud terdapat dalam rancangan yang telah disusun oleh Depernas.<sup>24</sup> Penilaian MPRS juga rancangan dari Dapernas sesuai dengan Amanat Pembangunan Presiden (28 Agustus 1959) dan sesuai pula dengan Manifesto Politik Republik Indonesia yang telah diperkuat oleh MPRS dengan Ketetapan No. I/MPRS/1960. Akhirnya, MPRS menetapkan rancangan Dapernas dengan suara bulat sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama melalui TAP MPRS No. II/MPRS/1960.

Pola penetapan GBHN oleh MPRS tersebut menunjukkan bahwa proses yang dialami tidak berbeda, sekedar menyadur dan menyandarkan pada kebijakan dasar program pembangunan nasional yang telah ada. Dapat dikatakan, GBHN yang diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 dan Penjelasan, bukan hasil “jerih payah” dari MPRS sendiri. Lebih lanjut, muatan substansi dari GBHN terkesan lebih mencerminkan kehendak dari Pemerintah, doktrin Presiden, bahkan pandangan politik Presiden, bukan kehendak rakyat yang dicerminkan oleh MPRS, pada masa Demokrasi Terpimpin. Meski dalam Pasal 3 UUD 1945 tidak menyebutkan secara tegas dalam penyusunan isi haluan negara oleh MPR sendiri. Akan tetapi, dari dasar hukum yang ada kehendak rakyat yang ditentukan sendiri oleh MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Dengan demikian, rakyat sendiri yang menetapkan haluan negara melalui Majelis.<sup>25</sup> Meskipun, peraturan perUndang-Undangan telah menggariskan pola penetapan haluan negara, pengaruh presiden sangat kental dan besar dalam menentukan arah pembangunan nasional dengan GBHN.

### 3. Pancasila dan UUD 1945 dalam Haluan Negara, Orde Baru

Pada masa Demokrasi Pancasila, Presiden Soeharto yang memberlakukan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen

---

24 Konsideran Menimbang Angka 1 dan Pasal 1 TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

25 C.S.T. Kansil, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945: Bagian Kedua: UUD 1945 dan GBHN*, Cetakan Kesepuluh, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1994), hlm. 188.

dalam Konsensus Nasional.<sup>26</sup> Sejak 1 April 1969 hingga 21 Mei 1998, perjalanan pembangunan nasional dalam haluan negara didasarkan dengan dokumen GBHN yang diberlakukan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR), tidak kurang dari enam Ketetapan MPR berkaitan dengan GBHN.<sup>27</sup> Berkaitan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota), dokumen GBHN ini diterjemahkan ke dalam dokumen Pola Dasar Pembangunan Daerah (Poldasbangda).

Demokrasi Pancasila dengan dasar konsensus nasional yang melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, digadang lebih baik daripada Demokrasi Terpimpin yang terkesan otoriter. Kesatuan dan ketertiban politik lebih penting daripada pluralisme dan akuntabilitas, menjaga dan memelihara ketertiban politik, kemakmuran ekonomi, serta keselarasan sosial. Demokrasi Pancasila dengan nahkoda Presiden Soeharto sesungguhnya juga bersifat otoriter, tegas Antlov.<sup>28</sup> Hakikat perjalanan Demokrasi Terpimpin yang memusatkan penyelenggaraan negara di tangan presiden. Syafii Maarif menerangkan, bahwa Demokrasi Terpimpin merupakan demokrasi kekeluargaan dengan menegasikan anarki liberalisme dan otokrasi diktator.<sup>29</sup> Adanya kesamaan dalam menggantungkan pemimpin negara antara Presiden Soekarno dengan Demokrasi Terpimpin dan Presiden Soeharto dengan Demokrasi Pancasila dalam hal yang otoriter, serta mengandalkan formulasi ideologi yang sama, yakni ideologi Pancasila yang terkandung dalam UUD 1945.<sup>30</sup>

26 Konsensus tersebut merupakan ikrar dari partai politik dan pemerintah yang tidak dapat ditawar, sebagaimana tertuang dalam konsideran “Menimbang,” tertulis: Bahwa tuntutan suara hati nurani Rakyat mengenai pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen adalah tuntutan rakyat, pemegang kedaulatan dalam negara; Lihat dalam, Indonesia, Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata-Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

27 Selama Orde Baru aturan hukum GBHN, antara lain: (i) Tap MPR No. IV/MPR/1973; (ii) Tap MPR No. II/MPR/ 1978; (iii) Tap MPR No. IV/MPR/1983; (iv) Tap MPR No. II/MPR/1988; (v) Tap MPR No. II/MPR/1993; dan terakhir (vi) Tap MPR No. II/MPR/1998.

28 Hans Antlov, “Demokrasi Pancasila and the Future of Ideology in Indonesia”, dalam Hans Antlov dan Tak-Wing Ngo (Ed.), 2000, *The Cultural Construction of Politics in Asia*, hlm. 205. Lihat dalam, Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 141.

29 A. Syafii Maarif, “Islam di Masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin”, *Prisma*, No. 5 Tahun 1988, hlm. 34.

30 Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: ...*, hlm. 141.

Kediktatoran juga nampak pada pola penetapan haluan negara dalam Demokrasi Pancasila dengan mengatur kekuatan politik yang memihak pemerintah, sehingga kekuatan politik yang ada di MPR/S mendukung segala kebijakan yang dirancang oleh Presiden Soeharto dan ditetapkan menjadi GBHN. Sedangkan, Demokrasi Terpimpin nampak atas dominasi peran Presiden Soekarno dalam materi muatan penetapan haluan negara. Terdapat tiga masa dalam penetapan haluan negara selama Demokrasi Pancasila di bawah Presiden Soeharto, antara lain: (i) Era Stabilitas dan Rehabilitasi (1966-1968); (ii) Era Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Pertama (PJP I) (1968-1993); serta (iii) Era Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Kedua (PJP II) (1993-2018), namun terhenti pada tahun 1998 akibat reformasi.

Akibat dari selama Demokrasi Terpimpin yang otoriter dan didakwa tidak dapat melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, bahkan bertentangan. Sebagai contoh, pembubaran DPR hasil Pemilu oleh Presiden Soekarno dan penempatan kekuasaan kehakiman di bawah hak prerogatif presiden hingga mengakibatkan peradilan tidak lagi merdeka,<sup>31</sup> serta diangkatnya Soekarno sebagai presiden seumur hidup<sup>32</sup>. Maka tak ayal, Orde Baru dengan Demokrasi Pancasila di bawah komando Presiden Soeharto sebagai tatanan kehidupan negara dan bangsa yang diletakkan kembali pada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945.<sup>33</sup> Akhirnya, agenda utama MPRS dalam Sidang Umum Ke – IV, menerapkan kembali UUD 1945 secara murni dan konsekuen dengan cara, antara lain: meninjau kembali ketetapan MPRS Orde Lama yang bertentangan dengan UUD 1945; mengakhiri sistem Penerapan Presiden dengan adanya MPRS; mengembalikan fungsi Lembaga Tertinggi (MPRS) dan Tinggi Negara (Presiden, Wakil Presiden, DPR-Gotong Royong, DPA, MA, dan BPK) sesuai dengan UUD 1945; serta menentukan penyelenggaraan Pemilihan Umum.<sup>34</sup>

---

31 Lihat dalam Penjelasan UUD 1945, Pasal 24 dan 25.

32 Dalam Sidang Umum ke – II MPRS di Bandung, Jawa Barat, tahun 1963, melalui Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963

33 Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm. 149.

34 A.H. Nasution, *Ketetapan-Ketetapan MPRS Tonggak Konstitusional Orde Baru*, (Jakarta: Humas MPRS, 1966), hlm. 60-62.

Catatan sejarah dalam Sidang Istimewa dengan mencabut Manifesto Politik sebagai GBHN,<sup>35</sup> serta lebih lanjut ketetapan yang berkaitan dengan GBHN yang berasal dari buah pemikiran Presiden Soekarno semasa Demokrasi Terpimpin dicabut dan dinyatakan tidak berlaku<sup>36</sup>. Lebih lanjut, setelah MPRS selama era Demokrasi Pancasila menyapu bersih seluruh muatan materi haluan negara selama era Demokrasi Terpimpin, MPRS mengangkat Soeharto secara definitif menggantikan Soekarno, sebagai presiden.<sup>37</sup>

Seluruh langkah yang diambil guna menyusun kembali tatanan ekonomi, politik, pertahanan keamanan, dan sosial budaya dimulai kembali dengan meletakkan kembali fondasi suatu ideologi Pancasila dan UUD 1945. Hal ini dibumikan dengan paradigma pembangunan yang sesuai dan termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>38</sup> Paradigma pembangunan dalam Demokrasi Pancasila diawali dari pengembangan demokrasi ekonomi dan demokrasi politik dengan mengutamakan sistem permusyawaratan perwakilan dalam menetapkan dan melaksanakan berbagai kebijakan serta partisipasi masyarakat.<sup>39</sup> Setiap kebijakan pemerintah dalam pembangunan wajib mencerminkan nilai yang terkandung dalam UUD 1945, dan berpegang teguh pada asas demokrasi ekonomi, dan dilakukan secara rasional dan realistis.<sup>40</sup>

Dalam penelusuran sejarah, Orde Baru tidak mendasarkan pembangunan nasional terhadap GBHN, melainkan pada stabilisasi dan

---

35 Lihat, Ketetapan MPRS No. XXXIV/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara, Pasal 1. Tercantum bahwa, "... Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara, sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan situasi sekarang.."

36 Lihat dalam, Ketetapan MPRS No. XXXVIII/MPRS/1968, Pasal 3, bahwa " Segala Ketetapan-ketetapan dan Peraturan-peraturan PerUndang-Undangan yang bertentangan dengan Ketetapan ini dinyatakan tidak berlaku."

37 Dalam masa Sidang Umum Ke – V, tertanggal 27 Maret 1968 dengan Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968

38 Mustopadidjaja AR, *et al.*, *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*, (Jakarta: LP3ES, 2012), hlm. 115-116.

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*, hlm. 125. Lihat juga, Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan, merupakan landasan untuk menangani segala masalah di bidang ekonomi, keuangan, dan pembangunan yang dilakukan secara berbeda dibanding masa sebelumnya.

rehabilitasi, serta dilanjutkan dengan sejumlah rencana pembangunan berkala. Keberhasilan dalam melakukan program stabilitas dan rehabilitasi ekonomi dan keuangan, serta penyusunan rencana dalam menyiapkan pembangunan, membuahkan kepercayaan dari rakyat Indonesia dan dunia internasional atas kebijakan pemerintah Orde Baru, sehingga melanjutkan pelaksanaan pembangunan secara terencana dan berkala.<sup>41</sup>

Amanah UUD 1945 agar MPR menetapkan haluan negara dengan GBHN sebagai pemandu penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional guna mencapai tujuan negara sesuai Ideologi Pancasila tentu bukan tanpa alasan. GBHN sebagai produk hukum MPR kedudukannya ditempatkan sebagai penjabaran nilai konstitusional yang terkandung dalam UUD 1945 terutama dalam hal pengelolaan kehidupan berbangsa agar dapat terarah perwujudannya. Hal ini terlihat dari konstruksi norma yang ada bahwa UUD 1945 hanya menetapkan ketentuan-ketentuan pokok secara konstitusional tentang sistem pengelolaan kehidupan berbangsa, sedangkan GBHN mengatur norma tentang lanjutan penjabarannya. Maka atas dasar itu, dikatakan bahwa UUD 1945 bersifat yuridis konstitusional, sedangkan GBHN bersifat politik operasional guna mencapai tujuan negara. Tidak hanya itu, sebagai dokumen konstitusional yang disusun atas dasar Pancasila dan UUD 1945, tujuan dibentuknya GBHN di masa ini juga untuk memberikan arah dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional.

Kehadiran GBHN sebagai dasar bahan utama dan rujukan pokok dalam membuat perencanaan tentang perumusan kebijakan nasional dalam pembangunan jangka panjang yang telah ditetapkan MPR dalam GBHN, dikembangkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) untuk mewujudkan tujuan negara, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Selanjutnya, sebagai penjabaran program Repelita, disusun pula dokumen kerja yang disebut Sasaran Repelita Tahunan (Sarlita).<sup>42</sup> Sehingga, dengan ketentuan konstitusi tersebut, terlihat suatu pola penyelenggaraan negara, dengan telah ditetapkannya GBHN oleh MPR pelaksanaannya ditugaskan kepada presiden dan dalam menjalankan pemerintahan negara presiden harus bertanggung jawab kepada MPR atas

41 *Ibid.*, hlm. 137.

42 Sarlita terdiri dari Sarlita Sektoral, Sarlita Regional, dan Sarlita Nasional. Perpaduan Sarlita Regional dan Sarlita Sektoral tersusun dalam Sarlita Nasional.

pelaksanaan GBHN.<sup>43</sup>

GBHN yang dihasilkan tidak saja memuat pokok-pokok haluan negara untuk lima tahun ke depan, tetapi juga memuat strategi pembangunan nasional jangka panjang yang disusun dan dituangkan dalam Pola Umum Pembangunan Nasional yang secara sistematis terbagi dalam Pola Dasar Pembangunan Nasional (tak mengenal kurun waktu), Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang (berjangka 25-30 tahun), dan Pola Umum Pembangunan Lima Tahun Kedua (Pelita II 1974-1979).<sup>44</sup> Format GBHN selanjutnya pada era PJP I (GBHN 1978, GBHN 1983, dan GBHN 1988) mengikuti ketiga pola pembangunan yang terdapat dalam GBHN 1973 ini dengan beberapa perubahan dan penyempurnaan.<sup>45</sup>

Dengan pola penyusunan GBHN yang demikian, terlihat bahwa peran presiden dalam penyusunannya lebih dominan dari pada MPR. GBHN yang oleh konstitusi dinyatakan sebagai pernyataan kehendak rakyat yang dibentuk sendiri oleh MPR sebagai pemegang daulat rakyat dan kehendak itu kemudian diserahkan pelaksanaannya kepada presiden justru dalam praktiknya berbeda. GBHN yang dihasilkan justru berasal dari kehendak presiden. Arah dan tujuan negara proses penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan nasional secara bertahap direncanakan, semua berasal dari arahan presiden kepada lembaga yang diperintahkan untuk menyusun GBHN sebelum diserahkan kepada MPR untuk ditetapkan. Sehingga, GBHN yang dihasilkan MPR tidak dapat dikatakan sebagai wujud dari kehendak rakyat, senada dengan yang terjadi selama Demokrasi Terpimpin.

Keadaan ini terjadi karena GBHN yang dihasilkan MPR selama terselenggaranya PJP-I materinya selalu berasal dari Presiden. Terlebih, Presiden melalui kekuatan-kuatannya di MPR mampu menjaga agar materi atau rancangan GBHN yang telah dipersiapkannya itu ditetapkan MPR menjadi GBHN. Seperti adanya tim perumus GBHN bentukan Presiden yang selalu diikutsertakan dalam pembahasan rancangan GBHN

43 Soehino, *Hukum Tata Negara: Hubungan Fungsional Antara Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1984) hlm. 49.

44 Departemen Penerangan Republik Indonesia, *Himpunan Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (1960-1988)*, (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1989), hlm. 371.

45 Mustopadidjaja AR, *Bappenas Dalam Sejarah*, hlm. 147.

di BP MPR dan besarnya kekuatan politik Presiden di MPR yang bisa mengontrol agar rancangan GBHN bentuk presiden itu bisa ditetapkan menjadi GBHN Sehingga perjalanan negara dan pembangunan bangsa selama PJP-I yang berpedoman kepada GBHN itu selalu berada dalam kendali Presiden selaku mandataris MPR. Oleh karenanya, selama PJP-I berlangsung, peran MPR sangat sedikit terlihat dalam proses penyusunan GBHN peran MPR sangat minim karena didominasi oleh Presiden. Sehingga dapat dikatakan bahwa GBHN yang dihasilkan MPR tidak bisa disebut sepenuhnya sebagai wujud dari kehendak rakyat.

Terlepas dari itu, selama berlangsungnya pembangunan nasional periode 1968-1993, Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto telah berhasil mengembangkan rencana pembangunan yang dapat dilihat dari berbagai dimensi. Dari dimensi waktu, Orde Baru berhasil mengembangkan rencana pembangunan jangka panjang 25 tahun, rencana pembangunan jangka menengah 5 tahun, dan rencana pembangunan jangka pendek atau rencana operasional tahunan. Dari segi pendekatan dan teknik perencanaan, Orde Baru berhasil mengembangkan perencanaan secara nasional (*aggregate*), sektoral, dan regional; perencanaan kebijakan, program, dan proyek; serta perencanaan makro dan mikro. Sementara dari segi proses penyusunan, Orde Baru berhasil mengembangkan perencanaan pembangunan nasional dari atas ke bawah dan bawah ke atas berbasis perencanaan partisipatif yang dimulai berjenjang baik dari desa, kelurahan, hingga kecamatan.<sup>46</sup>

Beranjak dari PJP-I, secara seksama telah membawa optimisme dan semangat baru dalam memasuki periode Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Kedua (PJP-II) 1993-2018. Selain itu, keberhasilan Indonesia di PJP-I juga dijadikan stimulasi agar Indonesia bisa kembali meraih era Kebangkitan Nasional untuk kedua kalinya. Oleh karenanya, di dalam PJP-II, disusun sejumlah skema pembangunan yang berupa kelanjutan, peningkatan, perluasan, dan pembaharuan dari PJP-I.<sup>47</sup> penegasan bahwa PJP-II tidak terlepas dari PJP-I, PJP-II merupakan kelanjutan PJP-I, dan Repelita VI merupakan kelanjutan Repelita V. Selanjutnya, GBHN 1993 menambahkan bahwa PJP-II mengandung pembaharuan terhadap PJP-I dan Repelita VI merupakan pembaharuan dari Repelita V. Pembaharuan berarti koreksi, penyempurnaan, serta termaktubnya nilai-nilai baru

46 Mustopadidjaja AR, *Bappenas Dalam Sejarah*, hlm. 190.

47 Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, lihat Bab I

untuk memperbaiki nilai-nilai lama yang sudah tidak sesuai lagi. Dengan demikian, akan dapat terpelihara kesinambungan dan konsistensi agar pembangunan pada PJP-II dapat memanfaatkan hasil-hasil yang telah dicapai dalam PJP-I dan Repelita- Repelita sebelumnya.<sup>48</sup>

Terlihat bahwa GBHN yang bisa dilaksanakan Soeharto sebagai mandataris MPR selama berlangsungnya PJP-II yang terputus itu hanyalah GBHN 1993. Oleh karena itu, sebagai bagian dari fokus penelitian ini tentu perlu dilihat bagaimana GBHN 1993 itu dibentuk oleh MPR dan sejauh mana keterlibatan MPR di dalam penyusunannya berdasarkan amanat Pasal 3 UUD 1945. Hal ini sangat penting dilihat, mengingat GBHN 1993 adalah GBHN yang sangat menentukan jalannya PJP-II karena di dalamnya termuat perencanaan pembangunan nasional jangka panjang dengan periode 25 tahun yang disusun guna tercapainya proses tinggal landas bagi Indonesia di tahun 2018. Selain itu, juga akan dilihat bagaimana proses penyusunan GBHN 1998, mengingat GBHN ini adalah GBHN terakhir yang dibentuk di masa pemerintahan Orde Baru meskipun tidak sempat untuk dilaksanakan.

Penyusunan dan penetapan GBHN semasa Demokrasi Pancasila, di masa PJP-I (1968-1993) dan PJP-II (1993-2018) yang harus terhenti di tahun 1998, yang dipelopori oleh Presiden, disusun dan ditetapkan oleh MPR, serta dilaksanakan oleh Presiden. Dengan demikian, peran Presiden lebih dominan dari pada MPR. GBHN yang oleh konstitusi dinyatakan sebagai pernyataan kehendak rakyat yang dibentuk sendiri oleh MPR sebagai pemegang daulat rakyat dan kehendak itu kemudian diserahkan pelaksanaannya kepada presiden justru dalam praktiknya berbeda. GBHN yang dihasilkan justru berasal dari kehendak presiden. arah negara akan dibawa, proses penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan nasional secara bertahap direncanakan, semua berasal dari arahan presiden kepada lembaga yang diperintahkan untuk menyusun GBHN. Sehingga, dari keseluruhan GBHN yang dihasilkan selama Orde Baru dengan Demokrasi Pancasila keseluruhannya mengarah pada kehendak Presiden selaku mandataris MPR. Keadaan itu terjadi karena GBHN yang dihasilkan MPR selama berlangsungnya PJP-I dan PJP-II materinya selalu berasal dari Presiden. Dampak yang terjadi setelah Pemilu 1971 dilaksanakan dan

---

48 Mustopadidjaja AR, *Bappenas Dalam Sejarah*, hlm. 233.

Sidang Umum MPR 1973 memilih Soeharto menjadi Presiden, diketahui bahwa semua agenda ketatanegaraan setelah itu berubah menjadi rutinitas kenegaraan untuk memperkuat posisi Presiden.<sup>49</sup>

Pembangunan nasional yang dapat dikatakan berhasil selama Orde Baru di bawah komando Presiden Soeharto, dengan mengusung Demokrasi Pancasila dan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara konsekuen dalam bingkai GBHN. Alasan tersebut, antara lain: *pertama*, GBHN selama Orde Baru yang oleh konstitusi dinyatakan sebagai kewenangan MPR untuk menyusunnya justru dimonopoli oleh Presiden, bahkan proses yang demikian telah menjadi konvensi ketatanegaraan; *kedua*, adanya sistem perencanaan pembangunan nasional yang terpusat yang “dipaksakan” oleh Soeharto. Keberhasilan melaksanakan pembangunan nasional yang sinkron antara pusat dengan daerah selama Orde Baru yang bersandar pada GBHN itu juga dikarenakan adanya perencanaan pembangunan yang terpusat. Seperti diketahui, pada masa tersebut mekanisme perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional, terutama pembangunan daerah;<sup>50</sup> *ketiga*, tidak adanya pergantian kepemimpinan. Selain alasan GBHN disusun sendiri oleh Presiden dan terdapatnya sistem perencanaan yang terpusat, keberhasilan Orde Baru dalam melaksanakan pembangunan nasional yang berkesinambungan selama 32 tahun juga disebabkan tidak adanya pergantian kepemimpinan nasional. Longgarnya sejumlah ketentuan konstitusional terkait kewenangan MPR inilah yang memberikan jalan bagi Presiden Soeharto untuk mempertahankan kekuasaannya;<sup>51</sup> *keempat*, susunan kekuatan politik di MPR mendukung setiap kebijakan pembangunan nasional yang direncanakan dan dilaksanakan oleh Presiden Soeharto, sebagai Kepala Pemerintahan (*head of executive*).

Dengan demikian, sebelum perubahan UUD 1945, Presiden tidak memiliki kebebasan dalam menjalankan pembangunan nasional karena Presiden terikat pada haluan pembangunan negara (GBHN) yang dibentuk

---

49 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 135.

50 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di daerah atau yang lebih dikenal sebagai PSD. Pedoman ini pada dasarnya menganut perencanaan berjenjang dari bawah ke atas dari mulai tingkat desa sampai dengan tingkat nasional.

51 King Faisal Sulaiman dan Nenti Uji Apriliasari, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2015), hlm. 58.

oleh MPR. Sehingga, penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional yang berpedoman pada GBHN itu selama berlangsungnya Orde Lama dan Orde Baru bukan mengikuti apa yang diminta oleh MPR, melainkan hanya menuruti kehendak dari seorang Presiden saja.

#### **4. Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah terhadap Otonomi Daerah, dalam UUD NRI Tahun 1945**

Setelah Perubahan UUD 1945, Perencanaan pembangunan negara yang demikian itu pada akhirnya digantikan oleh produk hukum (Undang-Undang) yang ditetapkan oleh DPR bersama Presiden. Sama seperti GBHN, UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dijadikan haluan negara dalam segala bidang pembangunan. Perbedaan hanya terletak pada lembaga yang menyusun dan pola pertanggungjawaban pelaksanaannya saja. Jika GBHN ditetapkan oleh MPR dan Presiden harus mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada MPR, pasca perubahan UUD 1945, Presiden tak lagi terikat pada program MPR, Presiden menetapkan sendiri program pembangunan lima tahunannya dengan mengacu kepada RPJPN dan mempertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemilih.

Untuk pertama kalinya pemerintahan Indonesia tidak lagi mengacu pada GBHN yang sudah di hapus dalam perumusan rencana pembangunan nasional sejak tahun 2004. Pada tahun ini pula pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan. Sebagai gantinya perencanaan pembangunan nasional mengacu pada UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Saat ini, dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan UU No. 17 Tahun 2007. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025, selanjutnya disebut RPJP Nasional.

GBHN dan RPJPN sebagai model haluan negara dalam pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang, merupakan panduan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat bangsa Indonesia.

Perbedaannya dua kebijakan pembangunan nasional tersebut dibuat atau disusun dalam bentuk atau format yuridis yang berbeda. GBHN pada sepanjang pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru disusun atau ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), sementara RPJPN di era pemerintahan reformasi, dirumuskan dalam ketentuan hukum berbentuk Undang-Undang.

Dengan demikian, anggapan bahwa kekacauan dan ketiadaan panduan dalam pembangunan di Indonesia sebenarnya sudah dijawab dengan adanya RPJPN sebagai pengganti GBHN. Namun demikian harus diakui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah seefektif pelaksanaan GBHN. Hal ini disebabkan karena perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi. Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) saat ini dipilih langsung oleh rakyat dan mereka memiliki otonomi dalam mengelola sumber daya yang ada di daerahnya. Dalam pengelolaan itu acapkali tidak sejalan dengan pemerintah. Pemerintah sendiri dinilai tidak memiliki kontrol yang kuat terhadap pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakannya. Bahkan kebijakan pemerintah daerah kerap berbenturan dengan kebijakan pemerintah, sehingga dikatakan sebagai bentuk pertentangan strategis, dan pembangunan yang tidak berkelanjutan. Dengan demikian, produk hukum daerah yang dituangkan dalam peraturan daerah yang menentukan pedoman dan arah kebijakan pembangunan daerah dalam rencana pembangunan berjangka, baik panjang maupun menengah, harus sesuai dan selaras dengan rencana pembangunan berjangka yang telah ditentukan dalam UU SPPN dan UU RPJPN

Proses demokratisasi dari politik hukum dalam menetapkan model haluan negara, juga berdampak yang cukup besar terhadap pola dan arah pembangunan daerah Indonesia. Setelah era reformasi dan pemberlakuan UUD NRI Tahun 1945, tidak ada lembaga negara yang kuat yang mampu melakukan kontrol terhadap seluruh proses perencanaan pembangunan di Indonesia. Kekuatan parlemen yang semakin dominan menyebabkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, meskipun dipilih langsung oleh rakyat, tidak bisa berbuat banyak. Sebagai akibatnya, hierarki kepemimpinan dari pemerintah pusat ke daerah menjadi tidak efektif. Ketidakefektifan ini muncul, manakala partai politik pengusung presiden

yang menang berbeda dengan partai politik pengusung kepala daerah yang menang di tingkat daerah, baik provinsi, maupun kota/kabupaten. Dalam kondisi seperti ini, masyarakat akan lebih banyak dikorbankan karena formulasi kebijakan untuk memajukan pembangunan menjadi tidak lagi tunduk kepada presiden selaku kepala negara/ pemerintahan, tetapi lebih cenderung mengikuti dan mematuhi kemauan pemimpin partai politik masing-masing.<sup>52</sup>

### C. PENUTUP

Selama berlakunya GBHN, apakah itu di masa Orde Lama dan Orde Baru, maksud ditetapkannya GBHN adalah untuk memberikan arah bagi Perjuangan Bangsa Indonesia dalam mengisi Kemerdekaan Republik Indonesia yang sedang giat-giatnya membangun dengan tujuan untuk mewujudkan pembangunan yang diinginkan.<sup>53</sup>

Selain itu, GBHN ditetapkan juga dengan maksud memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju, dan sejahtera,<sup>54</sup> sehingga secara bertahap, Cita-Cita Bangsa Indonesia dapat tercapai sesuai dengan yang termaktub dalam alinea ke- IV Pembukaan UUD 1945.

Perdebatan tentang menghadirkan kembali GBHN di era kekinian dalam proses pembangunan di Indonesia sebenarnya bukan disebabkan ketiadaan panduan dalam perencanaan pembangunan Indonesia dalam jangka panjang. Dokumen RPJPN seperti halnya GBHN memperlihatkan bahwa perencanaan pembangunan Indonesia masih mengacu pada perspektif modernisasi yang mengasumsikan bahwa pembangunan itu

---

52 Deddy Supriady Bratakusumah, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", *Perencanaan Pembangunan*, No. 37, Juli-September 2003, hlm. 7-8.

53 M. Hasbi Arbi, "UUD 1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis dan Politis dalam Pembangunan Nasional", *Jurnal Variasi*, Vol. 4, No. 12, Juni 2013.

54 Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004.

dibayangkan berjalan secara linier melalui tahapan tertentu yang sudah direncanakan.

Model perencanaan pembangunan nasional dan daerah dalam GBHN dan Rencana Pembangunan berjangka, lebih dititikberatkan oleh sistem kekuasaan yang mengatur praktik pembangunan, bukan semata-mata bentuk pengetahuan dalam dokumen perencanaan pembangunan. Untuk melihat bagaimana perencanaan pembangunan pasca Orde Baru dimunculkan dan dilaksanakan diperlukan penelitian lanjut dengan melakukan kajian serius pada level mikro di tingkat lokal. Dari sini kita akan bisa melihat bagaimana RPJPN yang ditujukan sebagai pedoman perencanaan pembangunan di Indonesia ditafsirkan oleh aktor-aktor pembangunan, dijadikan acuan atautkah sekedar berhenti pada tumpukan dokumen saja dalam perencanaan pembangunan, demi keselarasan antara tingkat nasional dan penguatan otonomi daerah.

Dengan demikian, kebutuhan akan adanya model haluan negara sebagai pedoman pembangunan yang berkelanjutan, serta keselarasan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur. Kemudian, dianggap perlu peninjauan kembali sebelum ditetapkannya model haluan negara yang sesuai dengan penerapan otonomi daerah, bermula dari Pembukaan dan batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah Nasional, hingga Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah Daerah, yang mencerminkan Ideologi Pancasila.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- A.R., Mustopadidjaja, *et al.* *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*. Jakarta: LP3ES, 2012.
- El-Muhtaj, Majda. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: dari UUD 1945 sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002*. Jakarta: Kencana, 2015.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan, 2007.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Joeniarto. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Bumi Aksara, 1990.
- Kansil, C.S.T.. *Pancasila dan Undang–Undang Dasar 1945: Bagian Kedua: UUD 1945 dan GBHN*. Cetakan Kesepuluh. Jakarta: Pradnya Paramita, 1994.
- Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang–Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia, 1978.
- Kusuma, RM. A.B.. *Lahirnya Undang–Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelediki Oesaha<sup>2</sup> Persiapan Kemerdekaan*. Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2016.
- M.D., Mahfud. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- Nasution, A.H.. *Ketetapan-Ketetapan MPRS Tonggak Konstitusionil Orde Baru*. Jakarta: Humas MPRS, 1966.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.

Sagala, Budiman B.. *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Soehino, *Hukum Tata Negara: Hubungan Fungsional Antara Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*. Yogyakarta: Liberty, 1984.

Sulaiman, King Faisal dan Nenti Uji Apriliasari, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press, 2015.

Departemen Penerangan Republik Indonesia, *Himpunan Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (1960-1988)*. Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1989.

Sekretariat Negara Republik Indonesia. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)/ Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku I: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UU 1945. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

### **Artikel/Jurnal/Berita**

W. Riawan Tjandra, *Potensi Distorsi Revitalisasi GBHN*, Prosiding *Focus Group Discussion* Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 8 September 2016, hlm. 23.

Jimly Asshidiqqie, *Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik*, Makalah disampaikan pada acara Konferensi Hukum Tata Negara Ke-

2, yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, September 2015, hlm. 9.

Hans Antlov, “Demokrasi Pancasila and the Future of Ideology in Indonesia”, dalam Hans Antlov dan Tak-Wing Ngo (*Ed.*), 2000, *The Cultural Construction of Politics in Asia*, hlm. 205.

A. Syafii Maarif, “Islam di Masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin”, *Prisma*, No. 5 Tahun 1988, hlm. 34.

Deddy Supriady Bratakusumah, “Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional”, *Perencanaan Pembangunan*, No. 37, Juli-September 2003, hlm. 7-8.

M. Hasbi Arbi, “UUD 1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis dan Politis dalam Pembangunan Nasional”, *Jurnal Variasi*, Vol. 4, No. 12, Juni 2013.

“MPR Akan Bentuk Ad Hoc Rancang GBHN Amandemen UUD 1945”, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180804145717-32-319513/mpr-akan-bentuk-ad-hoc-rancang-gbhn-amandemen-uud-1945>.

“Dua Panitia Ad Hoc untuk Bahas GBHN dan TAP MPR Dibentuk”, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180816113421-32-322723/dua-panitia-ad-hoc-untuk-bahas-gbhn-dan-tap-mpr-dibentuk>,

### **Peraturan Perundang–Undangan**

Indonesia, Undang–Undang Dasar 1945 dan Penjelasan.

Indonesia, Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Indonesia, Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis–Garis Besar daripada Haluan Negara.

Indonesia, Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis–Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

- Indonesia, Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan
- Indonesia, Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis–Garis Besar Haluan Negara
- Indonesia, Ketetapan MPR No. IV/MPR/ 1978 tentang Garis–Garis Besar Haluan Negara
- Indonesia, Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang Garis–Garis Besar Haluan Negara
- Indonesia, Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 tentang Garis–Garis Besar Haluan Negara
- Indonesia, Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis–Garis Besar Haluan Negara
- Indonesia, Ketetapan MPR No. II/MPR/1998 tentang Garis–Garis Besar Haluan Negara
- Indonesia, Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis–Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999–2004 .
- Indonesia, Undang–Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 104, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4421.
- Indonesia, Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2007 Nomor 33, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4700.
- Indonesia, Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-garis Besar daripada Haluan Negara
- Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020–2024, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2020 Nomor 10.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D).

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

**RESENTRALISASI PENATAAN PERANGKAT DAERAH  
PASCA PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH  
NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH  
(STUDI TERHADAP PENATAAN PERANGKAT DAERAH DI  
KABUPATEN MALANG)**

*Oleh: Ria Casmi Arrsa*

*Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang*

*Jalan Veteran Nomor 1 Malang*

*Email: ria.casmi [arrsa@gmail.com](mailto:arrsa@gmail.com)*

*[ria.casmiarrsa@ub.ac.id](mailto:ria.casmiarrsa@ub.ac.id)*

**ABSTRACT**

*Construction of Law Number 23 Year 2014 concerning Regional Government, brought significant changes to the formation of Regional Devices, with the principle of proper function and exact size based on workloads that are in accordance with the real conditions in each Region. This is also in line with the rational, proportional, effective and efficient structuring of regional apparatus organizations. In order to realize the formation of Regional Devices in accordance with organizational design principles, the formation of Regional Apparatus is based on the principles of efficiency, effectiveness, division of tasks, range of controls, clear work procedures, flexibility, government affairs that are the authority of the Region, and intensity of Government Affairs and potential Area. Thus, the establishment of regional instruments aims to (a) support the performance of the Regent and DPRD in organizing Regional Government; (b) arranging and / or harmonizing coordination functions in the framework of policy formulation, coordinating the implementation of tasks starting from the planning, implementation, monitoring and evaluation, reporting and administrative services processes; and (c) realizing good governance so that the formation of regional instruments is directed at accelerating the realization of community welfare through improving services, empowerment, and community participation, as well as increasing*

*regional competitiveness. Nevertheless, the nuances of recentralization are strengthened when in the development of regional apparatus structuring regulations there is a uniform nomenclature of Regional Apparatus as an example of direction from the Central Government through the Ministry of Education and Culture to uniform affairs in the field of Education and culture. This condition causes regions not free to develop the cultural sector which in fact has a close family and function with tourism affairs.*

**Keywords:** *Regional Government, Regional Apparatus, Regional Secretary, Agency, Agency, District*

## ABSTRAKSI

Konstruksi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif dan efisien. Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, maka pembentukan Perangkat Daerah didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah. Dengan demikian maka, Pembentukan perangkat daerah bertujuan untuk (a) menunjang kinerja Bupati dan DPRD dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah; (b) menata dan/atau menyelaraskan fungsi koordinasi dalam rangka perumusan kebijakan, koordinasi pelaksanaan tugas mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pelaporan serta pelayanan administratif; dan (c) mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sehingga pembentukan perangkat daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Kendati demikian nuansa resentralisasi menguat ketika di dalam perkembangan regulasi penataan Perangkat Daerah terdapat

penyeragaman nomenklatur Perangkat Daerah sebagai contoh arahan dari Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk mensekragaman urusan di bidang Pendidikan dan kebudayaan. Kondisi ini menyebabkan Daerah tidak leluasa untuk mengembangkan sector kebudayaan yang secara factual memiliki kedekatan rumpun dan fungsi dengan urusan pariwisata.

**Kata Kunci:** Pemerintahan Daerah, Perangkat Daerah, Sekda, Dinas, Badan, Kecamatan

## A. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan pesat di tengah tuntutan demokrasi partisipatif yang menghendaki pelibatan secara aktif masyarakat dalam sendi-sendi penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal. Untuk menopang kinerja pemerintahan dalam meningkatkan kesejahteraan maka setiap pemerintahan dilengkapi dengan berbagai urusan pemerintahan sebagaimana termaktub di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI.

Sehubungan dengan kebijakan sebagaimana dimaksud maka, omplementasi sistem desentralisasi menghendaki setiap daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Menurut Solichin Abdul Wahab, bahwa hakikat otonomi daerah adalah kemampuan menyediakan ruang publik yang lebar bagi munculnya partisipasi masyarakat didalamnya, tidak hanya secara pasif dimana partisipasi tersebut ditentukan oleh struktur kekuasaan di atasnya (dan itu bukanlah partisipasi, tetapi Mobilisasi), juga secara aktif di mana masyarakat memahami sepenuhnya atas kebutuhan-kebutuhannya,

kemudian memilih, merumuskan dan mengupayakan agar dapat tercapai.<sup>1</sup>

Secara kontekstual, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi Pemerintah Pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan Pemerintah Pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten/Kota. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.<sup>2</sup>

Beranjak dari pemahaman diatas maka dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan Daerah maka, Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan batasan definisi bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan dengan konsep Pemerintahan sebagaimana dimaksud maka, dalam rangka mendukung kinerja Kepala Daerah dan DPRD dalam menyelenggaraan Pemerintahan di daerah maka, dipandang penting untuk dilakukan penataan dan penyesuaian terhadap organisasi perangkat daerah agar tercipta suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pembentukan perangkat daerah sebagaimana dimaksud diatas merupakan kesatuan mata rantai kebijakan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 212 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mana dalam konteks pembentukan dan susunan perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah, dengan mempertimbangkan karakteristik, potensi, ketersediaan sumber daya

- 1 Solichin, A, Wahab, 2002, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, Untuk Menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah)*, Surabaya: Penerbit SIC, hlm iii
- 2 Jimly, Asshidiqie, 2000, *Otonomi Daerah dan Parlemen di daerah*, Makalah Disampaikan dalam “Lokakarya tentang Perda dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000 hlm 4

aparatur sipil negara, kemampuan keuangan dan kebutuhan daerah. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah Provinsi dan dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan penjelasan diatas maka, penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif dan efisien. Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu Kepala Daerah (*strategic apex*), Sekretaris Daerah (*middle line*), Dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*techno structure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

Berdasarkan pada kondisi diatas maka dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Malang dipandang penting untuk dilakukannya pemetaan, penataan dan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perangkat Daerah pasca penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengingat keberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah perlu untuk dilakukan evaluasi secara menyeluruh.

## **B. KONSTRUKSI HUKUM PENATAAN PERANGKAT DAERAH SEBAGAI DASAR PEMECAHAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI KABUPATEN MALANG**

Secara yuridis penataan kelembagaan Pemerintahan Daerah dilakukan berdasarkan penerapan organisasi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Kebijakan tersebut membawa konsekuensi logis bagi perubahan sistem Pemerintahan di Daerah yang sangat mendasar. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, termasuk hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang tidak lagi bersifat hierarki yang berjenjang, tetapi setiap pemerintah daerah berkedudukan sebagai daerah otonom. Begitu pula dalam distribusi dan alokasi kewenangan antara pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota mengalami pergeseran dan perubahan.

Pengaturan kelembagaan daerah di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk membentuk kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhannya. Sehubungan dengan keleluasaan sebagaimana dimaksud maka, didalam melaksanakan penataan lembaga dan/atau perangkat daerah maka harus memperhatikan asas-asas sebagai berikut:

- a) Asas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah adalah Perangkat Daerah hanya dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b) Asas intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah adalah penentuan jumlah dan susunan Perangkat Daerah didasarkan pada *volume* beban tugas untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan atau *volume* beban tugas untuk mendukung dan menunjang pelaksanaan Urusan Pemerintahan.
- c) Asas efisiensi adalah pembentukan Perangkat Daerah ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.
- d) Asas efektifitas adalah pembentukan Perangkat Daerah harus

berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

- e) Asas pembagian habis tugas adalah pembentukan Perangkat Daerah yang membagi habis tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan kepada Perangkat Daerah dan tidak terdapat suatu tugas dan fungsi yang dibebankan pada lebih dari satu Perangkat Daerah.
- f) Asas rentang kendali adalah penentuan jumlah Perangkat Daerah dan jumlah unit kerja pada Perangkat Daerah didasarkan pada kemampuan pengendalian unit kerja bawahan.
- g) Asas tata kerja yang jelas adalah pelaksanaan tugas dan fungsi Perangkat Daerah dan unit kerja pada Perangkat Daerah mempunyai hubungan kerja yang jelas, baik vertikal maupun horizontal.
- h) Asas fleksibilitas adalah penentuan tugas dan fungsi Perangkat Daerah dan unit kerja pada Perangkat Daerah memberikan ruang untuk menampung tugas dan fungsi yang diamanatkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan azas-azas sebagaimana telah dipaparkan timbul dorongan untuk menciptakan inovasi baru dalam praktek penyelenggaraan birokrasi. Konsep inovasi birokrasi antara lain dihasilkan **Ted Gabler dan David Osborne**<sup>3</sup> yang mengemukakan bahwa dalam melaksanakan perubahan-perubahan dalam Pemerintahan yang diberi istilah *Reinventing Government* yang memiliki karakteristik **Community-Owned Government, Empowering Rather Than Serving** yaitu, Pemerintah lebih bertujuan kepada memberdayakan masyarakat (*empowering citizens*) dan **Decentralized Government, From Hierarchy to Participation and Teamwork** yaitu Pemerintahan yang melaksanakan desentralisasi atau mendelegasikan kewenangan kepada unsur-unsur bawahannya antara lain dengan menerapkan pola manajemen partisipatif serta kerjasama kelompok (*team work*) dalam pencapaian sasaran organisasi.

---

3 David Osborne, 2007, *Reinventing Government: What A Difference A Strategy Makes*, 7<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria, diakses dari <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025253.pdf> diakses pada tanggal 1 Juni 2018

### **C. RESENTRALISASI DALAM KONTEKS PENATAAN PERANGKAT DAERAH DI KABUPATEN MALANG.**

Berdasarkan penjelasan di muka maka, Penerapan kebijakan desentralisasi di Indonesia merupakan landasan normatif bagi perubahan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hal perubahan kewenangan baik ditingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota. Pembentukan Perangkat Daerah di Kabupaten Malang dikembangkan dengan menterjemahkan pendekatan yang bersifat asimetris sebagaimana dimanakan dalam UU Pemda, dengan konsekuensi logis Daerah akan mempunyai prioritas Urusan Pemerintahan dan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan karakter Daerah dan kebutuhan masyarakatnya, sehingga perangkat daerah dibedakan menjadi tipe A, tipe B dan tipe C, sesuai beban tugas atau beban kerja dengan menggunakan 20% variabel umum (jumlah penduduk, luas wilayah dan besaran APBD) dan 80% variabel teknis berdasarkan beban tugas utama berdasarkan mandat dari Undang-Undang.

Oleh karena itu, implementasi otonomi organisasi menjadi salah satu faktor penting untuk menjamin pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan. Dalam melaksanakan otonomi organisasi, pemerintah daerah harus memiliki kepekaan dan rasionalitas terhadap kebutuhan dan permasalahan dalam wilayahnya. Karena itu, pemerintah daerah harus memiliki hak untuk menentukan jumlah satuan perangkat (dinas, badan dan lembaga sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, baik kemampuan keuangan maupun sumber daya manusia yang tersedia. Dalam rangka menyusun organisasi kelembagaan pemerintah daerah yang responsif terhadap perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat yang makin beragam, maka upaya awal yang dapat dilakukan adalah dengan mengevaluasi kelembagaan pemerintah daerah yang selama ini diterapkan.

Secara normatif, evaluasi kelembagaan pemerintah daerah dapat dilakukan dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perangkat Daerah yang di dalamnya mengatur mengenai jumlah dinas, badan, dan lembaga teknis serta sub-struktur yang menjadi bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bersangkutan. Namun, bila hanya berpatokan pada ketentuan *scoring* akan sangat berpengaruh dalam menentukan apakah suatu unit perlu dipertahankan, diubah, atau

dihapuskan. Padahal, dalam praktiknya, pertimbangan untuk mengubah atau menghapuskan suatu unit kerja tidak semudah itu karena juga menyangkut pertimbangan-pertimbangan administratif, ekonomi, bahkan politis.

Berdasarkan penjelasan diatas maka, kewenangan daerah membentuk organisasi perangkat daerah dalam konteks penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan kewenangan pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan Pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama.

Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.<sup>4</sup>

---

4 Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, yang terbagi atas urusan Pemerintahan Wajib dan urusan pemerintah pilihan. Melihat penerian ini, bahwa urusan Konkuren adalah urusan-urusan yang dilaksanakan secara bersama-sama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dikutip dari Suhajar Diantoro, 2016, *Kebijakan Penataan Urusan Pemerintahan Dan Kelembagaan Perangkat Daerah Berdasarkan Amanat Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, "SOTK dan Kompetensi Jabatan", Jakarta: Kementerian Dalam Negeri, hlm 5

Kriteria eksternalitas didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintah ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengakuan atau klaim atas dampak tersebut, maka ditentukan kriteria akuntabilitas yaitu tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang timbul adalah yang paling berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Hal ini adalah sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu mendorong akuntabilitas Pemerintah kepada rakyat. Kriteria efisiensi didasarkan pada pemikiran bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis.

Hal ini dimaksudkan agar seluruh tingkat pemerintahan wajib mengedepankan pencapaian efisiensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yang sangat diperlukan dalam menghadapi persaingan di era global. Dengan penerapan ketiga kriteria tersebut, semangat demokrasi yang diterapkan melalui kriteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat ekonomis yang diwujudkan melalui kriteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai esensi dasar dari kebijakan desentralisasi. Urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya.

Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan yang menjadi kekhasan daerah. Urusan pemerintahan di luar urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan.<sup>5</sup>

---

5 Urusan Pemerintah Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi sebanyak 6 (enam) urusan antara lain : pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat dan urusan sosial. Sedangkan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar meliputi sebanyak

Pemerintah daerah yang melalaikan penyelenggaraan urusan yang bersifat wajib akan dilakukan langkah-langkah pembinaan oleh Pemerintah Pusat berupa teguran, instruksi, pemeriksaan, sampai dengan penugasan pejabat pemerintah pusat ke daerah yang bersangkutan untuk memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib tersebut dengan pembiayaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang bersangkutan. Berikut peneliti paparkan hasil kajian penilaian terhadap kelembagaan perangkat daerah di Kabupaten Malang.

**Tabel 1**  
**Hasil Perhitungan Variabel Urusan Pemerintahan dan Pemetaan SOTK di Kabupaten Malang**

NO	URUSAN	VARIABLE			KET./TIPE
		UMUM	TEKNIS	JUMLAH	
1	Jenis Perangkat Daerah				
2	Sekretariat Daerah	200	800	1000	A
3	Sekretariat DPRD	200	640	840	A
4	Inspektorat	200	800	1000	A
5	Perencanaan	200	788	988	A
6	Kuangan	200	800	1000	A
7	Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan	200	800	1000	A
8	Penelitian dan Pengembangan	200	690	890	A
9	Pendidikan	200	770	970	A
10	Keschatan	200	720	920	A
11	Sosial	200	800	1000	A
12	Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	200	776	976	A
13	Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman	200	448	648	B
14	Kepemudaan dan Olahraga	200	800	1000	A
15	Kebudayaan	200	240	440	C / Bidang
16	Tenaga Kerja	200	560	760	B
17	Kependudukan dan Pencatatan Sipil	200	740	940	A
18	Perhubungan	200	668	868	A
19	Komunikasi dan Informatika	200	772	972	A
20	Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah	200	700	900	A
21	Pertanahan	200	320	520	C / Bidang
22	Lingkungan Hidup	200	800	1000	A
23	Pangan	200	720	920	A

18 (delapan belas) urusan antara lain : urusan tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan. Melihat pembagian urusan ini, maka sudah dipastikan Pemerintah Daerah wajib membentuk Badan/Dinas sebagai penyelenggara urusan pemerintahan,

24	Perustakaan	200	800	1000	A
25	Kearsipan	200	640	840	A
26	Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	200	768	968	A
27	Pengendalian Penduduk dan KB	200	746	946	A
28	Pemberdayaan Perempuan dan PA	200	620	820	A
29	Penanaman Modal	200	640	840	A
30	Persandian	200	224	424	C / Bidang
31	Statistik	200	390	590	C / Bidang
32	Perindustrian	200	280	480	C / Bidang
33	Perdagangan	200	530	730	B
34	Pertanian	200	800	1000	A
35	Kelautan dan Perikanan	200	640	840	A
36	Kehutanan	200	0	200	-
37	Energi dan Sumber Daya Mineral	200	0	200	-
38	Pariwisata	200	760	960	A
39	Transmigrasi	200	160	360	Bidang
40	Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat				
	- Ketentraman dan Ketertiban	200	650	850	A
	- Bencana dan Kebakaran	200	520	720	B
41	Kecamatan				
1	- Kec. Pujon	200	590	790	A
2	- Kec. Ngantang	200	660	860	A
3	- Kec. Kasembon	200	730	930	A
4	- Kec. Singosari	200	730	930	A
5	- Kec. Lawang	200	620	820	A
6	- Kec. Karangploso	200	510	710	A
7	- Kec. Dau	200	510	710	A
8	- Kec. Tumpang	200	620	820	A
9	- Kec. Pakis	200	620	820	A
10	- Kec. Jabung	200	660	860	A
11	- Kec. Poncokusumo	200	730	930	A
12	- Kec. Bululawang	200	580	780	A
13	- Kec. Wajak	200	580	780	A
14	- Kec. Tajinan	200	580	780	A
15	- Kec. Gondanglegi	200	660	860	A
16	- Kec. Pagelaran	200	590	790	A
17	- Kec. Turen	200	690	890	A
18	- Kec. Dampit	200	660	860	A
19	- Kec. Tirtoyudo	200	660	860	A
20	- Kec. Ampelgading	200	660	860	A
21	- Kec. Sumbermanjing Wetan	200	660	860	A
22	- Kec. Kepanjen	200	650	850	A
23	- Kec. Pakisaji	200	580	780	A
24	- Kec. Wagir	200	620	820	A
25	- Kec. Ngajum	200	550	750	A
26	- Kec. Wonosari	200	550	750	A
27	- Kec. Sumberpucung	200	550	750	A
28	- Kec. Kromengan	200	510	710	A
29	- Kec. Pagak	200	550	750	A
30	- Kec. Kalipare	200	590	790	A

31	- Kcc. Donomulyo	200	590	790	A
32	- Kcc. Gedangan	200	590	790	A
33	- Kcc. Bantur	200	590	790	A

Sumber: Hasil Pemetaan Urusan Kabupaten Malang Berbasis Sistem Kementerian Dalam Negeri

Berdasarkan analisis diatas maka, salam konteks tanggung jawab negara maka eksistensi suatu negara merupakan bentuk pengorganisasian yang didalamnya terdapat komponen rakyat yang mendiami suatu wilayah. Sejumlah orang yang menerima keberadaan organisasi ini mengakui kedaulatan negara sekaligus sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas diri mereka. Dalam bentuk modern, konsistensi negara senantiasa dikaitkan dengan keinginan rakyat untuk mencapai kesejahteraan bersama dengan cara-cara yang demokratis.

Kendati demikian nuansa resentralisasi menguat ketika di dalam perkembangan regulasi penataan Perangkat Daerah terdapat penyeragaman nomenklatur Perangkat Daerah sebagai contoh arahan dari Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk menseragamkan urusan di bidang Pendidikan dan Kebudayaan melalui Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 16 Tahun 2018. Kondisi ini menyebabkan Daerah tidak leluasa untuk mengembangkan sector kebudayaan yang secara factual memiliki kedekatan rumpun dan fungsi dengan urusan pariwisata. Demikian halnya urusan disektor pengairan dan bina marga yang sejatinya secara faktual di butuhkan oleh Kabupaten Malang yang secara bentang kewilayahan membutuhkan penyelenggaraan urusan tersebut sebagai komitmen penyediaan infrastruktur pertanian dan agraris justru tidak diakomodasi di dalam konstruksi penataan Perangkat Daerah.

Konstruksi hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional,

efektif dan efisien.

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu Kepala Daerah (*strategic apex*), Sekretaris Daerah (*middle line*), Dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*).

Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, maka pembentukan Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Daerah ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah.

Dengan demikian maka, Pembentukan perangkat daerah bertujuan untuk (a) menunjang kinerja Bupati dan DPRD dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, (b) menata dan/atau menyelaraskan fungsi koordinasi dalam rangka perumusan kebijakan, koordinasi pelaksanaan tugas mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pelaporan serta pelayanan administratif; dan (c) mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sehingga pembentukan perangkat daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

## D. SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas maka dalam penelitian dapat disimpulkan bahwa:

1. Bahwa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Malang dalam rangka penataan perangkat daerah pasca penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah adalah adanya nuansa resentralisasi penataan perangkat daerah sehingga terdapat penyeragaman perangkat daerah di Indonesia serta adanya pemangkasan perangkat daerah di Kabupaten Malang. Selain itu kondisi eksisting menunjukkan adanya tarik menarik kewenangan beberapa unit organisasi sebagai akibat pengembangan terhadap beberapa fungsi perangkat daerah. Untuk mengatasi persoalan tersebut penataan perangkat daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan di Kabupaten Malang dihasilkan nomenklatur perangkat daerah sebagai berikut:
  - a. Sekretariat Daerah dengan Tipe A;
  - b. Sekretariat DPRD dengan Tipe A;
  - c. Inspektorat Daerah dengan Tipe A;
  - d. Dinas Pendidikan dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pendidikan;
  - e. Dinas Kesehatan dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesehatan;
  - f. Dinas Perumahan dan Permukiman dengan Tipe B, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perumahan rakyat, permukiman, pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - g. Dinas Bina Marga dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - h. Dinas Pengairan dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - i. Dinas Sosial dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang sosial;

- j. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tenaga kerja dan bidang transmigrasi;
- k. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- l. Dinas Ketahanan Pangan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pangan;
- m. Dinas Lingkungan Hidup dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang lingkungan hidup dan kehutanan;
- n. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- o. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pemberdayaan masyarakat dan desa;
- p. Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- q. Dinas Perhubungan dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perhubungan;
- r. Dinas Komunikasi dan Informatika dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang komunikasi dan informatika, bidang statistik dan bidang persandian;
- s. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah;
- t. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang penanaman modal;
- u. Dinas Kepemudaan dan Olah Raga Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pemuda dan olah raga;

- v. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perpustakaan dan kearsipan;
- w. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang dengan Tipe C, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pertanahan dan penataan ruang;
- x. Dinas Kelautan dan Perikanan dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kelautan dan perikanan;
- y. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pariwisata dan bidang kebudayaan;
- z. Dinas Pertanian dan Perkebunan dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pertanian;
- aa. Dinas Perindustrian dan Perdagangan dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perindustrian dan bidang perdagangan;
- ab. Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pertanian; dan
- ac. Satuan Polisi Pamong Praja dan Linmas dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat sub urusan ketentraman dan ketertiban umum.
- ad. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, melaksanakan fungsi penunjang perencanaan daerah dengan Tipe A;
- ae. Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah, melaksanakan fungsi penunjang penelitian dan pengembangan dengan Tipe A;
- af. Badan Pendapatan Daerah, melaksanakan fungsi penunjang pendapatan daerah dengan Tipe A;
- ag. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, melaksanakan fungsi penunjang keuangan dan aset daerah dengan Tipe A; dan
- ah. Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah, melaksanakan fungsi penunjang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan. dengan Tipe A; dan

- ai. Kecamatan di wilayah Kabupaten Malang dengan Tipe A.
2. Bahwa dalam konteks penataan perangkat daerah di Kabupaten Malang nuansa resentralisasi menguat ketika di dalam perkembangan regulasi penataan Perangkat Daerah terdapat penyeragaman nomenklatur Perangkat Daerah sebagai contoh arahan dari Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk menyeragamkan urusan di bidang Pendidikan dan kebudayaan. Kondisi ini menyebabkan Daerah tidak leluasa untuk mengembangkan sector kebudayaan yang secara factual memiliki kedekatan rumpun dan fungsi dengan urusan pariwisata.

Berdasarkan kesimpulan diatas maka, penelitian didalam penelitian ini direkomendasikan sebagai berikut:

1. Dalam rangka pembentukan dan/atau penataan perangkat daerah di Kabupaten Malang maka Bupati melalui SKPD yang membidangi Organisasi membentuk tim asistensi yang terdiri dari seluruh SKPD guna mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Perangkat Daerah.
2. Dalam rangka pembentukan dan/atau penataan perangkat daerah di Kabupaten Malang maka wajib berpedoman pada analisis penilaian organisasi dan analisis jabatan agar tercipta tertib adminstrasi dan kepatuhan hukum bagi Pemerintah Kabupaten Malang guna menjamin terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).
3. Terhadap pembentukan dinas dan/atau badan daerah yang menjalankan fungsi penunjang tertentu dapat dilaksanakan sepanjang memenuhi kriteria (a) diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan dan (b) memberikan pelayanan yang menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi semua perangkat daerah Kabupaten.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly, 2000, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, Makalah Disampaikan dalam “Lokakarya tentang Perda dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.
- Diantoro, Suhajar, 2016, *Kebijakan Penataan Urusan Pemerintahan Dan Kelembagaan Perangkat Daerah Berdasarkan Amanat Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, “SOTK dan Kompetensi Jabatan”*, Jakarta: Kementerian Dalam Negeri,
- Malik, Akmal, 2015, *Paparan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Direktorat Penataan Daerah, Otonomi Khusus dan DPOD Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri.
- Osborne, David, 2007, *Reinventing Government: What A Difference A Strategy Makes*, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria, diakses dari <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025253.pdf>
- Wahab, Solichin, A, 2002, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, Untuk Menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah)*, Surabaya: Penerbit SIC.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);

Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah Kabupaten Malang Tahun 2005 – 2025.

## KABINET PRESIDENSIAL DAN PENGUATAN INOVASI PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh: Sirajuddin  
Pascasarjana Magister Ilmu Hukum  
Univeritas Widyagama Malang  
Email : [sirajuddinegalita@gmail.com](mailto:sirajuddinegalita@gmail.com)

### ABSTRACT

*The choice of the unitary form of state with the autonomous and decentralized system requires the central government to be led by the President as the head of the state and also the head of the government who is consistently willing to share powers with the units of local governments of which the leaders are directly elected by the people. On the other hand, the local governments are demanded to be independent and willing to make innovations as a consequence to have discretions in organizing themselves. However, the relationship between the central government which is the presidential cabinet and the local governments with the heads directly voted by the people in fact often arises conflicts and is not synergetic. The ministers of the cabinet selected on the basis of the President's prerogative rights frequently have more priorities for the interests of the political parties and the supporters' oligarchy. Whereas, the local governments that should make some innovations to improve the life of their people are taken hostage by their short-term interests and also the interests of the local strong men who have succeeded in nominating the local head. As a result, it is the people who become the victims from the relationship pattern which is not synergetic and not conducive. In the future, it is necessary to construct an effective, synergetic, and construction relationship under the guidance of the development plan that "forces" the ministers of the cabinet are positioned by the experts who are willing to work with the local executives synergistically and innovatively to actualized the prosperity of the people. Therefore, a neutral*

*and professional bureaucracy and the critical-participative society as the pillar are a necessity.*

**Key words** : *Presidential cabinet, and local government innovations*

## ABSTRAK

Pilihan atas bentuk negara kesatuan dengan sistem otonomi dan desentralisasi menuntut pemerintah pusat yang dipimpin oleh Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan untuk secara konsisten bersedia berbagi kekuasaan dengan satuan pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat. Di sisi lain pemerintah daerah dituntut untuk mandiri dan mampu melakukan inovasi sebagai konsekuensi keleluasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun demikian, hubungan antara pemerintah pusat yang *notabene* kabinet presidensial dengan pemerintahan daerah yang kepala daerahnya dipilih secara langsung dalam kenyataannya seringkali menimbulkan konflik dan tidak sinergis. Menteri-menteri Kabinet yang ditunjuk atas hak prerogatif Presiden seringkali lebih mengutamakan kepentingan partai politik dan *oligark* pendukung, sementara pemerintahan daerah yang semestinya berinovasi untuk kesejahteraan rakyat di daerah telah tersandera oleh kepentingan jangka pendek dan kepentingan *local Strongman* yang berhasil mengusung kepala daerah. Tak pelak rakyatlah yang menjadi korban dari pola hubungan yang tidak sinergis dan tidak kondusif tersebut. Kedepan perlu dikonstruksi pola hubungan yang efektif, sinergis dan konstruktif dengan dipandu rencana pembangunan yang ‘memaksa’ para menteri kabinet yang diisi oleh para ahli bersama dengan eksekutif daerah berkarya saling bersinergi dalam melakukan inovasi mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sehingga birokrasi yang netral-profesional serta masyarakat kritis-partisipatif sebagai penopangnya menjadi sebuah keniscayaan.

**Kata Kunci** : Kabinet Presidensial dan Inovasi Pemerintahan Daerah

## A. PENDAHULUAN

Adanya pembagian kekuasaan dalam negara secara horizontal melahirkan sistem pemerintahan parlementer atau sistem pemerintahan presidensial, sementara pembagian kekuasaan secara vertikal akan melahirkan bentuk negara federal atau negara kesatuan.

Sejak kelahirannya, Negara Republik Indonesia telah memberlakukan 3 (tiga) sistem pemerintahan, yakni kuasi presidensial, parlementer dan presidensial yang murni. Nampaknya kedepan sistem pemerintahan presidensial akan tetap mewarnai perjalanan ketatanegaraan kita. Peluang untuk diganti dengan sistem parlementer kian sempit. Hal ini terjadi sebagai akibat dari pengalaman buruk ketika sistem parlementer yang digunakan era 1950-an.

Sementara itu, Republik Indonesia juga sudah sedemikian kukuh dan mantap memilih bentuk negara<sup>1</sup> kesatuan daripada bentuk yang lain. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yakni : “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*”. Bahkan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa “*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan*”.<sup>2</sup>

Implikasi dari pembagian kekuasaan secara vertikal dalam negara kesatuan adalah adanya pemerintahan daerah yang dilaksanakan dengan desentralisasi dan otonomi.<sup>3</sup> Esensi desentralisasi adalah “memecahkan

1 Menurut Grabowsky, bentuk negara berkaitan dengan dasar-dasar negara, susunan, dan tertib suatu negara berhubungan dengan organ tertinggi dalam negara itu dan kedudukan masing-masing organ itu dalam kekuasaan negara. Dalam Isjwara, F, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung: Binacipta. 1992) hlm. 184. Sedangkan menurut Bagir Manan, bentuk negara menyangkut kerangka bagian luar organisasi negara yang dibedakan antara bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal. Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press. 2003), hlm. 1

2 Perubahan Keempat UUD Negara RI Tahun 1945

3 Dalam perspektif sejarah, Pemerintahan lokal/daerah yang kita kenal sekarang ini berasal dari perkembangan praktek pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *country* (kabupaten), *commune/gementee* (desa). Mungkin fenomena tersebut mirip dengan satuan komunitas asli penduduk Indonesia yang disebut dengan desa (Jawa), nagari (Sumatra Barat), huna (Sumatra Utara), marga (Sumatra

masalah setempat, dengan cara setempat, dan oleh orang setempat”. Melalui desentralisasi lebih banyak rakyat –baik secara langsung maupun melalui wakilnya di parlemen – dilibatkan dalam proses perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik untuk kepentingan masyarakat. Sehingga tentu saja desentralisasi akan mendukung proses demokratisasi.<sup>4</sup>

Patut disadari bahwa hubungan antara pemerintah pusat yang direpresentasi oleh kabinet presidensial hasil koalisi dengan pemerintahan daerah yang kepala daerahnya merupakan hasil pemilihan langsung ternyata tidak otomatis berlangsung efektif, sinergis dan kondusif.

Walaupun dalam Kabinet presidensial menteri kabinet merupakan pembantu presiden dan seharusnya memiliki loyalitas tunggal kepada presiden. Namun hal tersebut sulit terlaksana, karena para menteri kabinet berasal dan direkomendasi oleh partai-partai yang berkoalisi. Sehingga dualisme loyalitas menteri menjadi tak terhindarkan. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Hanta Yuda AR menyebutkan bahwa dualisme loyalitas menteri menteri kabinet semakin menguat ketika menteri kabinet adalah ketua atau pengurus inti partai. Dualisme loyalitas para menteri kabinet asal partai politik selanjutnya akan memengaruhi efektifitas, soliditas dan kekompakan kabinet.<sup>5</sup>

Pada era Preseiden Jokowi, misalnya sepanjang pertengahan 2015 sampai awal 2016, silang pendapat antar menteri di ruang publik benar-benar menjadi kelaziman. Saat itu, perbedaan pendapat kerap muncul antara Menteri Koordinator Bidang Maritim Rizal Ramli dengan Menteri

Selatan), gampong (Aceh), kampung (Kalimantan Timur), dan lain-lain. Satuan komunitas tersebut merupakan entitas kolektif yang didasarkan pada hubungan saling mengenal dan saling membantu dalam ikatan genealogis maupun teritorial. Satuan komunitas ini membentuk kesatuan masyarakat hukum yang pada asalnya bersifat komunal. Lihat Sarudajang, Sinyo H., *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, (Jakarta : Sinar Harapan, 2002); Lihat Juga Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, (Jakarta : Rineka Cipta.2002) hlm. 9

- 4 Berbagai kebaikan dapat hadir melalui kebijakan otonomi, namun beberapa implikasi negatif selalu ada. Misalnya penyalahgunaan kewenangan oleh elit lokal (*local strongman/greatman*), menyebarnya kasus KKN, perampokan kekayaan daerah baik berupa uang *cash* maupun dalam bentuk sumber daya alam dan lainnya. Lihat Agustino, Leo, *Sisi Gelap Otonomi Daerah. Sisi Gelap desentralisasi di Indonesia berbanding era Sentralisasi*, (Bandung: Widya Padjajaran, 2011)
- 5 Lihat Yuda AR., Hanta, *Preseidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi : Studi Kombinasi Sistem Preseidensial dan Multipartai di Indonesia Era Pemerintahan SBY*, (Jakarta : Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010)

ESDM Sudirman Said.<sup>6</sup> Bahkan yang ironis terjadi perebutan kewenangan antara Menteri Dalam Negeri dengan Menteri Desa dan PDT yang berakibat pada terbitnya produk hukum berupa peraturan Menteri yang mengatur perihal tata cara pelaksanaan kewenangan desa, akan tetapi berbeda dalam substansi yang menimbulkan ketidakpastian dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.<sup>7</sup>

Bahkan pasca pemilu serentak 2019 dikabarkan terjadi perebutan posisi menteri kabinet dari partai politik koalisi pemenang Pemilihan Presiden. Menurut Yudi Latif, berebut jabatan menteri memperlihatkan suatu gejala buruk dalam demokrasi kita era reformasi, praktik demokrasi berhenti sebatas pesta pemilihan (pilpres dan pilkada) secara langsung. Nyaris dilupakan bahwa efektifitas demokrasi sulit dicapai ketika kehidupan bangsa mengalami fragmentasi identitas nasional, penurunan tingkat literasi, dan perluasan ketidaksetaraan.<sup>8</sup>

Setali tiga uang dengan kondisi kabinet yang tersandera kepentingan jangka pendek partai politik, tidak kompak dan tidak efektif, kondisi penyelenggaraan pemerintahan daerah masih jauh dari tujuan ideal otonomi daerah. Inovasi belum menjadi bagian integral pada aktivitas pemerintahan daerah di Indonesia. 93 persen daerah di Indonesia atau 77, 97 persen keuangan daerah masih menggantungkan pemerintah pusat.<sup>9</sup> Demikian juga *Innovation input* (-0.63) dan *Innovation Performance* (0.46) Indonesia berada pada peringkat 71 dari 110 negara yang dinilai.<sup>10</sup>

6 Pembelaan pendapat dan ketidakompakan memasuki wilayah yang cukup tabu dalam sistem pemerintahan presidensial, yaitu anggota kabinet yang memperlihatkan sikap konfrontatif dengan Wakil Presiden, padahal wakil presiden merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Presiden. Lihat Isra, Saldi, *Sistem Pemerintahan Indonesia : Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Jakarta: Penerbit PT. RajaGrafindo Persada, 2018) hlm. 254

7 Menteri Dalam Negeri Menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016, sementara Menteri Desa dan PDT menerbitkan Peraturan Menteri Desa dan PDT Nomor 1 Tahun 2016

8 Mereka yang ikut perahu pemenang menuntut jatah kuasa, sementara mereka di perahu yang kalah terus mengobarkan politik identitas, menarik batas tegas antara kawan dan lawan. Polarisasi masyarakat kian menjalar. Lihat Yudi Latif, *Menyehatkan (kementerian) Demokrasi*, Artikel Opini di *Harian Kompas*, Tanggal 11 Juli 2019, hlm. 1 dan 11

9 Secara politis ada kekhawatiran apabila daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi akan mendorong terjadinya disintegrasi dan separatism. Lihat Kuncoro, Mudrajad, *Otonomi Daerah : Menuju Era Baru Pembangunan Daerah*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2014)

10 Lihat Irwan Noor. *Inovasi Pemerintahan Daerah : Mengapa Gagal*. Artikel dalam *Jurnal*

Kemudian, yang sangat ironis adalah demokratisasi melalui pemilihan langsung kepala daerah seolah tak bermakna, publik tersentak dan prihatin, betapa tidak, hampir setiap minggu, bahkan belakangan ini berselang beberapa hari saja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan penangkapan sekaligus menetapkan kepala daerah yang nota bene pilihan rakyat sebagai tersangka dalam kasus korupsi.<sup>11</sup>

Makalah ini bermaksud menggali dan menemukan solusi alternatif dalam penataan sinergitas dan pola hubungan antara pemerintah pusat yang direpresentasikan oleh kabinet dengan pemerintahan daerah yang kepala daerahnya dipilih secara langsung oleh rakyat. Dimana pemerintah pusat tetap dapat “mengendalikan” pemerintah untuk tetap berada dalam bingkai kepentingan nasional, sementara di sisi lain, pemerintahan daerah tetap dapat berinovasi untuk kesejahteraan rakyat daerah tanpa merasa “*direcoki*” oleh kehadiran pemerintah pusat di daerah.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Obesitas Kabinet Presidensial & Gagalnya Inovasi Pemerintahan Daerah

Secara Teoritik sistem pemerintahan lazimnya dapat diklasifikasikan dalam 2 (dua) sistem yang utama dan ditambah sistem campuran, yakni (1) sistem pemerintahan presidensial (2) sistem pemerintahan parlementer, sedangkan sistem campuran yang kadang-kadang disebut quasi parlementer atau quasi presidensiil. Sementara itu ada juga yang menyebut sistem ketiga dengan sistem referendum.<sup>12</sup> Berdasarkan pengamatan Jimly Asshiddiqie, terdapat 4 (empat) model sistem pemerintahan yang dianut di berbagai belahan dunia, yaitu : model Inggris (parlementer), Model Amerika Serikat (Presidensial), model Perancis (campuran), dan model

---

*Ilmu Politik* Edisi 21, Tahun 2010. hlm. 72 – 91; Baca juga Noor, Irwan. *Desain Inovasi Pemerintahan*, (Malang : Penerbit UB Press, 2017)

11 Bahkan data terkini yang dihimpun Harian Kompas menyebutkan bahwa sepanjang tahun 2018 sebanyak 26 kepala daerah ditangkap KPK karena kasus korupsi. Lihat Harian Kompas, 26 Oktober 2018. h. 1

12 Mahfud MD, Moh., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit UII Press. 1993) hlm. 83

Swiss (sistem kolejal).<sup>13</sup> Sementara Denny Indrayana menyebutkan ada lima sistem pemerintahan, yaitu sistem presidensial, sistem parlementer, sistem kolejal,<sup>14</sup> sistem monarki<sup>15</sup> dan sistem campuran.<sup>16</sup>

Masing-masing periode dengan konstitusi yang berbeda-beda telah melahirkan sistem pemerintahan yang juga berbeda. Menurut Sri Soementri, Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan menganut sistem pemerintahan campuran, karena mengandung unsur sistem parlementer dan unsur sistem pemerintahan presidensiil.<sup>17</sup>

Ada beberapa faktor yang menyebabkan UUD 1945 dianggap menganut sistem pemerintahan campuran, yakni (a) Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR; (b) MPR adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi; (c) Presiden adalah mandataris MPR; (d) Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR; dan (e) Presiden *untergeordnet* kepada Majelis.

Perubahan terhadap UUD 1945 yang sudah dilakukan empat kali berturut-turut sejak 1999 – 2002 berimplikasi terhadap sistem pemerintahan yang dianut. UUD 1945 hasil perubahan menentukan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Presiden membentuk dan memimpin kabinet. DPR tidak dapat menjatuhkan dan memberhentikan presiden dan wakil presiden pada masa

---

13 Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: Penerbit UI Press. 1996) hlm. 59

14 Sistem kolejal diterapkan di Swiss, jabatan Kepala negara dipegang secara bersama-sama oleh 7 orang Dewan Federal Swiss. Presiden dipilih dari dewan federal oleh parlemen Swiss. Masa jabatan presiden adalah 1 tahun yang dipilih secara bergantian diantara ketujuh anggota Dewan federal. Pergantian preesiden dilakukan setiap awal tahun baru. Meski secara domestik, kepala negara dijabat secara bersama oleh 7 anggota dewan federal, secara internasional presiden terpilih diakui sebagai kepala negara.

15 Sistem monarki meletakkan fungsi kepala Negara dan kepala pemerintahan kepada tangan seorang raja, dan jabatan raja diwariskan secara turun temurun. Brunei Darussalam dan Saudi Arabia adalah contoh negara yang menganut sistem ini.

16 Denny Indrayana. Mendesain Presidensial yang Efektif, Bukan “presinden sial” atau “Presiden sialan”. Makalah dalam Prosiding Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara “Melanjutkan Perubahan UUD Negara RI 1945” Bukit Tinggi, 11 – 13 Mei 2007 atas kerjasama DPD RI dengan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Univ. Andalas Padang Sumbar

17 Soemantri M., Sri. *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, (Bandung : Penerbit Tarsito, 1976) hlm. 51-56

jabatannya berdasarkan alasan politik.<sup>18</sup>

Begitu pula sebaliknya, presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR. Kekuasaan membentuk UU ada ditangan DPR. Bila suatu RUU yang telah disetujui secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden, tidak disahkan oleh presiden dalam 30 hari sejak RUU tersebut disetujui, RUU sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Presiden tidak dapat memveto RUU tersebut. Dengan demikian Presiden dan DPR akan bekerja sesuai dengan konstitusi. Sehingga sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 setelah perubahan “secara formal” dapat dikatakan menganut sistem presidensial.

Presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. UUD 1945 sebelum perubahan menempatkan kekuasaan pemerintahan berada dalam kendali Presiden. Pengaturan yang demikian menjadikan kekuasaan eksekutif sangat kuat.

Namun demikian, Tampaknya, Presiden menyadari sepenuhnya akan dampak buruk yang akan muncul sebagai konsekuensi dipilihnya sistem pemerintahan preesidensial yang multi partai, yakni kemungkinan terjadinya kebuntuan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga Presiden terpilih begitu hati-hati dan merasa begitu penting mengakomodasi kalangan partai politik dalam jajaran kabinet.

Sistem kepartaian majemuk dalam pemerintahan preesidensial merupakan salah satu perdebatan klasik dalam kajian ilmu politik dan hukum tata negara. Ahli perbandingan politik, seperti Juan J. Linz mengingatkan secara institusional, demokrasi preesidensial adalah pilihan berisiko, apalagi bagi negara yang baru mengalami fase transisi demokrasi. Sebagai konsekuensi logis pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif dalam preesidensial. Linz tak hanya menggaris bawahi kemungkinan munculnya legitimasi demokratis ganda (*dual democratic legitimacy*), akan tetapi juga pemerintahan terbelah (*the divided government*) yang berimplikasi pada konflik dan instabilitas demokrasi preesidensial sendiri.<sup>19</sup>

18 Biantan R. Saragih, 2008. “Perubahan Sistem Pemerintahan RI melalui Amandemen UUD 1945” artikel dalam Rudi M. Risky et al. 2008. *Refleksi Dinamika Hukum: Rangkain Pemikiran dalam Dekade Terakhir (didedikasikan untuk Tokoh Hukum Komar Kantaatmadja)*, (Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2008) hlm. 621-629

19 Juan J. Linz, “Resiko dari Presidensialisme” dalam Arend Lijphart, 1995. *Parliamentary*

Senada dengan Linz, Scott Mainwaring menyatakan dengan tegas bahwa pemerintahan presidensiil dengan sistem multi partai merupakan kombinasi yang sulit dan dilematis. Hal ini terjadi jika presiden terpilih tak berasal dari partai politik yang memperoleh kekuatan mayoritas di lembaga legislatif.<sup>20</sup>

Mainwaring mengemukakan tiga kelemahan koalisi multipartai dalam sistem preesidensiil, *pertama*, dalam sistem parlementer, koalisi partai politik yang memilih menteri dan perdana menteri. Karena itu, mereka bertanggungjawab mendukung pemerintah. Dalam sistem presidensial, presiden membentuk sendiri kabinetnya dan partai politik punya komitmen yang rendah mendukung presiden; *kedua*, berbeda dengan sistem parlementer, dalam sistem pemerintahan presidensial, anggota legislatif yang punya menteri di kabinet tak sepenuh hati mendukung pemerintah. *Ketiga*, secara umum, keinginan partai politik membubarkan koalisi lebih kuat dalam sistem pemerintahan presidensial.<sup>21</sup>

## 2. Obesitas Kabinet

Susunan kabinet Indonesia sejak zaman SBY yang menjadi Presiden selama 10 tahun dan Jokowi yang memerintah lima tahun belakangan ini memiliki jumlah kementerian yang cukup besar.<sup>22</sup> Jumlah kementerian lebih dari 40 Kementerian, belum lagi ditambah dengan pembentukan unit kerja yang seringkali tumpang tindih antara satu dengan yang lain. Jumlah organisasi yang besar selain menyulitkan kinerja kontrol dan koordinasi, akan tetapi juga membutuhkan anggaran yang besar serta seringkali

*versus Presidential Government*, disadur oleh Ibrahim R., dkk, 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995) hlm. 124-133; perhatikan juga Syamsudin Haris. *Presidensial Cita Rasa Perlemitter*. artikel dalam *Harian Kompas*, tanggal 28 November 2008.

20 Scott Mainwaring, "Presidensialisme di Amerika Latin" dalam Arend Lijphart, *Ibid*, hlm. 117-123; Lihat juga Saldi Isra. *Simalakama Koalisi Presidensial*. artikel dalam *Harian Kompas*, tanggal 27 November 2008

21 *Ibid*

22 Pasal 9 UU No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa " (1) Susunan organisasi Kementerian yang menangani urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) terdiri atas unsur : a. pemimpin, yaitu Menteri; b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal; c. pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jenderal; d. pengawas, yaitu inspektorat jenderal; e. pendukung, yaitu badan dan/atau pusat; dan f. pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

kinerjanya lambat.<sup>23</sup>

Jumlah kementerian yang besar tersebut nampaknya tidak terlepas dari keinginan untuk mengakomodasi kepentingan partai politik anggota koalisi yang mengusung Presiden terpilih. Partai akan menanamkan pengaruhnya dalam birokrasi pemerintah dan kesempatan untuk mengumpulkan dana untuk menghadapi Pemilu yang *nota bene* sarat dengan politik uang.

Salah satu implikasi dari jumlah kabinet yang besar dan kuatnya kepentingan partai politik didalamnya adalah kian memperkuat sentralisasi pemerintahan, sehingga desentralisasi dan otonomi daerah tidak bisa berjalan sesuai tujuan yang ditancapkan sejak awal yakni untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Obesitas struktur pemerintah pusat (kabinet) mengindikasikan bahwa disamping melanggengkan kepentingan partai politik, akan tetapi juga menunjukkan adanya kepentingan pemerintah pusat untuk secara berkelanjutan mempertahankan cengkeraman finansial maupun kekuasaan terhadap pemerintahan daerah. Pengurangan dan pembatasan struktur di pusat di khawatirkan mengurangi pengaruh pusat terhadap pemerintahan daerah.<sup>24</sup>

Celaknya penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah juga masih diwarnai oleh ketidakmampuan daerah untuk menyelenggarakan urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat. Demikian banyaknya urusan yang diserahkan kepada daerah ternyata tidak diikuti dengan kemampuan sumber daya manusia (SDM) yang memadai.

23 Kalau dibandingkan Kabinet Indonesia dengan kabinet di negara negara Asean termasuk yang terbesar. Malaysia, Brunei dan Singapura kurang dari 20 kementerian. Jepang dan Korea hanya kurang lebih 13 kementerian. Amerika Serikat yang besar dan Demokratis itu hanya memiliki kabinet dengan 15 kementerian. Lihat Thoha, Miftah, *Dinamika Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta : Penerbit Kencana Prenada Media. 2017) hlm. 8-9: Lihat juga Dwiyanto, Agus. *Administrasi Publik : Desentralisasi, Kelembagaan, dan Aparatur Sipil Negara*, ( Jakarta : Kerjasama LAN RI UGM Press. 2015) hlm. 97 - 114

24 Semangat menambah struktur ditandai dengan banyaknya UPT, balai balai, dan kantor kantor regional dari kementerian dan lembaga non-departemen di daerah. Didirikannya berbagai lembaga teknis pusat di daerah sebenarnya merupakan kegamangan dan ketidakrelaan sektor di pusat terhadap kewenangan yang sudah diserahkan kepada pemerintahan daerah. Lihat Prasojo, Eko. *Reformasi Kedua, Melanjutkan Estafet Reformasi*, Jakarta: Penerbit Salemba Humanika, 2009) hlm. 123.

Disamping itu, hasil kajian dan penelitian yang dilakukan oleh KPPOD tentang Tata Kelola Ekonomi Daerah (TKED) menunjukkan 4 (empat) hal : *Pertama*, hasil analisis lintas waktu antara 2007-2011 menunjukkan minimnya perbaikan mutu tata kelola ekonomi di daerah; *Kedua*, tata kelola ternyata belum banyak dipakai sebagai instrumen mengejar ketertinggalan dan menutup ketimpangan; *Ketiga*, peran kepemimpinan sebagai tampak dalam indikator integritas dan kapasitas sangat signifikan; *Keempat*, program yang dilaksanakan dalam rangka tata kelola malah menghasilkan irrelevansi kebijakan, salah sasaran dan diskriminatif.<sup>25</sup>

Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang secara kuantitatif bertambah besar justru “dimakan” oleh para pemburu rente (pelaksana dan pengawas) serta aparat pemerintah daerah yang dilakukan dengan cara “mensiasati” proses tender (arisan/jatah, daftar prioritas) dan memanipulasi ukuran atau kualitas pengerjaan proyek.

Data dari berbagai sumber juga menunjukkan kecenderungan meningkatnya jumlah kepala daerah yang terjerat korupsi sepanjang periode 2004-2018. Walaupun sejumlah sumber menunjukkan data yang berbeda-beda, karena didasarkan pada status hukum pelaku dan periode waktu pengumpulan data yang berbeda.

---

25 Robert Endi Jaweng. Reformasi Tata Kelola Ekonomi : Potret Salah Urus Pemerintah Daerah. Artikel dalam *Jurnal Prisma*, Volume 33, Nomor 2, Tahun 2014, hlm. 44 - 56

Tabel 1: Jumlah Kepala Daerah yang Terjerat Kasus Korupsi<sup>26</sup>

Sumber Data	KPK	Kementerian Dalam Negeri				ICW		KPK
		Sampai Tahun 2010	2011	2012	2013	2010 – Awal 2017	Hingga Akhir 2017	
Periode	2004 – 2015							April 2018
Jumlah	56 kepala daerah terdiri dari : - 10 gubernur - 46 Bupati/walikota	206 Kepala daerah	40 Kepala daerah	41 Kepala daerah	23 Kepala daerah	215 kepala Daerah terdiri dari : - 16 gubernur - 2 Wagub - 130 bupati - 18 wabup - 42 walikota - 7 wawakot	30 kepala Daerah terdiri dari : - 1 gubernur - 24 bupati/walikota - 5 walikota/wakilnya	10 kepala Daerah terdiri dari : - 1 gubernur - 8 bupati - 1 walikota
Modus	Penyuapan Pengadaan Barang/jasa Perizinan Memperdagangkan jabatan Menarik Fee dari proyek pembangunan daerah							

Riset yang dilakukan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) menemukan akar penyebab dari maraknya praktik korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah adalah ketatnya kompetisi yang berimplikasi pada biaya yang harus disiapkan para kandidat untuk keluar sebagai pemenang dalam kontestasi pemilihan.<sup>27</sup> Kementerian Dalam Negeri memperkirakan biaya politik yang diperlukan untuk menjadi bupati/walikota sebesar Rp. 20 – 30 miliar dan menjadi gubernur membutuhkan Rp. 20-100 miliar untuk memenangi pemilihan kepala daerah.

Implikasi dari Lemahnya penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun daerah, serta kentalnya kepentingan jangka pendek elit politik pemerintah pusat dan daerah adalah kian tertinggalnya bangsa kita dari bangsa lain dalam berbagai indikator pembangunan. Walaupun kita telah merdeka 73 tahun, misalnya, angka pendapatan per kapita (GDP per kapita) kita baru mencapai \$4.052 atau sekitar Rp 56.728.500 per tahun, masih jauh di bawah rata-rata dunia yang sudah mencapai \$11.727 (IMF 2018).

26 Caroline Paskarina. Korupsi Politik dalam Kompetisi Elektoral. artikel dalam Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi PRISMA, Nomor 3, Volume 37, 2018, h. 37-50. Bahkan data terkini yang dihimpun Harian Kompas menyebutkan bahwa sepanjang tahun 2018 sebanyak 26 kepala daerah ditangkap KPK karena kasus korupsi. Lihat Harian Kompas, 26 Oktober 2018, hlm. 1

27 Lihat ICW, "Outlook Korupsi Politik Indonesia 2018" dalam [https://antikorupsi.org/sites/default/files/tren\\_korupsi\\_2017\\_0.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/tren_korupsi_2017_0.pdf) (diakses tanggal 17 April 2018)

Perolehan tersebut masih jauh tertinggal, bahkan dibandingkan dengan beberapa negara ASEAN sekalipun. Menurut data *Internasional Monetary Fund* (IMF 2018), posisi Indonesia berada di bawah Malaysia yang sudah mencapai \$11.237, Brunei Darussalam sebesar \$33.233 dan Singapura sebesar \$61.767. Pendapatan tersebut bahkan berada di bawah negara yang baru merdeka seperti Bosnia Herzegovina \$5.806 dan Czechnya \$23.750.<sup>28</sup>

Sementara itu, dalam hal indeks daya saing, Indonesia juga masih lemah bila dibandingkan dengan negara-negara lain. Di tahun 2016, angka *Global Competitiveness Index* Indonesia adalah 37, jauh di bawah negara Asia lain seperti Singapura (2), Hongkong (7), Jepang (9), Taiwan (12), Malaysia (24), Kores Selatan (25), dan China (29). Segaris dengan hal tersebut, posisi *Human Development Index* (HDI) Indonesia di tahun 2015 masih berada pada rangking 111 dari 188 negara yang disurvei oleh UNDP dengan skor 0,0684, jauh dari rangking Jepang (10), Korea Selatan (12), Hongkong (13), Singapura (18), bahkan juga kalah dari negara berkembang lain seperti Brunei Darussalam (30), Malaysia (64), Libia (64), dan Kazakhstan (69).<sup>29</sup>

Sektor Pertanian yang menyerap banyak tenaga kerja dan mestinya menjadi andalan Indonesia sebagai negara agraris ternyata malah terpuruk. Betapa tidak, terjadi peningkatan tajam anggaran sektor pertanian dan pangan dalam empat tahun terakhir (2015-2018) sebesar Rp 409 triliun sama sekali tak menghasilkan pertumbuhan. Alih-alih swasembada, justru yang terjadi peningkatan impor pangan. Total impor delapan komoditas dengan impor di atas 200.000 ton per tahun, yaitu beras, jagung, gandum, kedelai, ubi kayu, bawang putih, kacang tanah, dan gula tebu, meningkat 5,6 juta ton dari 21,95 juta ton (2014) menjadi 27,62 juta ton (2018). Beras yang menerima porsi anggaran terbesar justru impornya meningkat dari rata-rata tahunan 0,902 juta ton (2005-2014) menjadi 1,177 juta ton (2015-2018).<sup>30</sup>

---

28 Setiyono, Budi. *Model dan Desain Negara Kesejahteraan*, (Bandung : Penerbit Naunsa Cendekia, 2018)

29 Ibid

30 BPS dan Kementan 2005-2018

Analisis yang dilakukan oleh Dwi Andreas Santosa Guru Besar IPB menyatakan bahwa terdapat kesalahan sangat mendasar dalam kebijakan pertanian selama ini, yaitu pemajakan sektor pertanian melalui upaya intervensi untuk menekan harga produk pertanian serta kesalahan di kebijakan subsidi dan bantuan. Intervensi harga produk pertanian, baik secara langsung maupun tak langsung, telah menyebabkan transfer pendapatan keluar dari pertanian dalam jumlah sangat besar, rata-rata 46 persen dari PDB pertanian pada periode 1960-1984 di 18 negara berkembang yang dikaji (Schiff dan Valdes, 1992). Kajian ini kian relevan dengan situasi terkini jika melihat praktik kebijakan pertanian di negara berkembang dan khususnya di Indonesia.<sup>31</sup>

### **3. Sinergitas Kabinet dengan Pemerintah Daerah dalam Penguatan Inovasi Pemerintahan Daerah Menuju Kesejahteraan Rakyat**

Pada negara kesatuan ada perwujudan *distribution of powers* antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan sebagai konsekwensinya terjadi penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Bagi kalangan *Marxian*, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tidak perlu dipisahkan, oleh karena itu tidak ada pembicaraan tentang hubungan. Sementara, bagi kelompok *liberalist*, hubungan antara pusat dan daerah harus dilihat bukan semata-mata sebagai fenomena hubungan internal negara, namun sebagai antar "*polity*". Oleh karena itu, istilah yang tepat digunakan adalah hubungan antara '*national polity*' dengan '*local polity*'.

Mohammad Hatta, sang Proklamator Kemerdekaan RI, dalam suatu kesempatan menyatakan :

*....Memberikan otonomi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya auto-aktiviteit. auto-aktiviteit artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya auto-aktiviteit tercapailan apa yang dimaksud dengan demokrasi, y.i. pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat, rakyat tidak saja menentukan nasibnya*

31 Dwi Andreas Santosa, Menuju Indonesia 7.0. Artikel Opini Harian Kompas tanggal 29 Juli 2019, hlm. 6

*sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.*

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijakan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan Daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.<sup>32</sup>

Dalam konteks negara Indonesia, negara Indonesia adalah negara kesatuan. Sebagai negara kesatuan maka kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada negara-negara bagian seperti dalam negara federal/serikat. Karena itu, pada dasarnya sistem pemerintahan dalam negara kesatuan adalah sentralisasi atau penghalusannya dekonsentrasi. Artinya pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh. Namun mengingat negara Indonesia sangat luas yang terdiri atas puluhan ribu pulau besar dan kecil dan penduduknya terdiri atas beragam suku bangsa, beragam etnis, beragam golongan dan memeluk agama yang berbeda-beda, sesuai dengan pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 penyelenggaraan pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralisasi tapi desentralisasi. Dalam pasal-pasal tersebut ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.<sup>33</sup>

32 Reinow mengatakan bahwa ada dua alasan pokok dari kebijakan membentuk pemerintahan di daerah. *Pertama*, membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.

33 Mencermati berbagai ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen maka Republik Indonesia tetap bisa dikatakan sebagai negara kesatuan yang mengadopsi unsur-unsur federal. Menurut Ramlan Surbakti negara yang ideal bagi Indonesia di masa depan adalah negara kesatuan dengan unsur penting federalisme. Surbakti menyebutkan ada 6 (enam) alasan, yakni: (1) Kepulauan yang menjadi ciri RI memerlukan negara kesatuan untuk memelihara kesatuannya untuk memelihara upaya apapun untuk memisahkan suatu pulau dari pulau lainnya, dan untuk mempertahankan diri dari serangan dari luar; (2) terkait dengan keragaman budaya rakyat Indonesia, negara yang bercirikan pluralisme yang terdiri dari berbagai kelompok etnik memerlukan negara federal untuk memelihara identitas budaya kelompok etnis tersebut; (3) distribusi kekayaan yang tidak seimbang. Distribusi SDA dan SDM yang tidak seimbang demi kelangsungan hidup dan pembangunan; (4) masalah sudut pandang. Banyak rakyat Indonesia menganggap

Urusan yang menjadi tugas daerah dalam rangka kewajiban otonominya sesuai dengan asas otonomi, pada dasarnya terdiri atas: (1) Urusan-urusan yang telah diserahkan oleh Pusat kepada Daerah berdasarkan ketentuan tentang penyerahan urusan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang penyerahan urusan; (2) Urusan-urusan yang merupakan kewenangan aslinya sebagaimana ditetapkan di dalam Undang-undang pembentukan daerahnya<sup>34</sup>

Dengan demikian, terdapat urusan-urusan yang 100% diselenggarakan secara sentralisasi seperti pertahanan, politik luar negeri dan moneter. Dan tidak pernah ada urusan pemerintahan yang 100% diserahkan kepada pemerintah daerah. Kalaupun ada sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada pemerintah daerah, bukan berarti pemerintah pusat melepaskan semua tanggungjawabnya. Karena tanggungjawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada pada pemerintah pusat, maka tidak mungkin pemerintah pusat menyerahkan 100% urusan pemerintahan kepada daerah. Urusan-urusan yang bersifat lokal seperti, irigasi, pendidikan, kesehatan, koperasi, industri kecil, pertanian dan perpustakaan umum, memang diserahkan kepada daerah, tetapi kadarnya tidak 100%. Pemerintah pusat masih menangani sebagian urusan yang diserahkan kepada daerah, seperti pengawasan dan penentuan standar, kriteria dan prosedur<sup>35</sup>

Menilik hukum positif, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 (tiga) urusan yakni : (1) Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; (2) Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi

---

negara federal sebagai suatu cara memecah belah dan menaklukkan negara Indonesia; (5) Pertimbangan terhadap pengalaman masa lalu; dan (6) terkait dengan pengalaman negara lain. Lihat Ramlan Surbakti, 2002. "Reformasi Politik: Gagasan Negara Kesatuan dan Federal" dalam Bakti, Nusa Bakti dan Riza Sihbudi (Editor). 2002. *Kontroversi Negara Federal: Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, (Bandung: Mizan2002) hlm. 58-63

34 Sunindhia, Y. W., *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Penerbit Pt. Bina Aksara, 1987) hlm. 36

35 Hoessein, Bhenyamin, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah" dalam Wignjosoebroto, Soetandyo dkk, 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah : Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta : Yayasan Tifa dan ILD, 2005) hlm. 198-213

dan Daerah kabupaten/kota; (3) Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Pelaksananya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/walikota di wilayahnya masing-masing, misalnya urusan menjaga 4 pilar negara. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur, bupati/walikota dibantu oleh perangkat Pemerintah Pusat dan dibentuk forum koordinasi pimpinan daerah dan forum koordinasi kecamatan. Pendanaan dibebankan pada APBN.

Jadi secara garis besar UU Nomor 23 tahun 2014 ini, merupakan kombinasi UU Nomor 5 tahun 1974 dan UU Nomor 32 tahun 2004. Dengan demikian UU No. 23 Tahun 2014 sebagai penyempurnaan atas UU No. 32 Tahun 2004, distribusi urusan pemerintahan diatur secara lebih rinci, sehingga dapat dikatakan menganut dua cara penyerahan kewenangan yaitu *open end arrangement* atau *general competence* dan *Ultra Vires Doctrine*.

Namun demikian, perlu disadari bahwa Pengalaman dibanyak negara berkembang menunjukkan bahwa otonomi daerah dan desentralisasi bukan merupakan langkah yang cepat untuk mengatasi berbagai masalah pemerintahan, politik dan ekonomi. Penerapannya tidak secara otomatis mengatasi kekurangan tenaga kerja atau personel yang terampil. Desentralisasi tidak menjamin bahwa jumlah sumber yang besar dapat dihasilkan di tingkat daerah. Desentralisasi mungkin berhasil di sebuah negara, tetapi di negara lain bentuk yang sama gagal. Namun demikian, kekurangan-kekurangan yang dibuktikan oleh pengalaman sejumlah negara berkembang tidak berarti bahwa usaha-usaha itu harus dihentikan.<sup>36</sup>

---

36 Desentralisasi telah menciptakan hasil-hasil positif. *Pertama*, akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber Pemerintah Pusat telah meningkat. *Kedua*, desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini, desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga-lembaga Pemerintah Pusat. Akhirnya, berbagai sumber nasional pun tersedia bagi pembanguna daerah. *Ketiga*, di sejumlah negara peningkatan terjadi dalam kapasitas administrasi dan tehnik pemerintah/organisasi daerah, meski peningkatan ini berjalan lambat. *Keempat*, organisasi-organisasi baru telah dibentuk di tingkat regional dan lokal untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan. Semua badan atau organisasi ini telah memberikan dampak yang cukup positif. *Kelima*, perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai satu unsur penting dari

Oleh karena itu, desentralisasi harus dipandang secara lebih realistis, bukan sebagai sebuah pemecahan umum bagi masalah-masalah keterbelakangan, tetapi sebagai salah satu cara yang dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kepercayaan dari berbagai tingkat pemerintahan dalam kondisi baik.

Pratikno juga menegaskan bahwa pelajaran dari dua kegagalan Indonesia di masa lalu menunjukkan bahwa akar persoalan bukan semata internal negara, apalagi sekedar internal birokrasi di lembaga eksekutif. Permasalahannya lebih kompleks dari yang bisa diatur UU pemerintahan daerah, akan tetapi juga mencakup pengaturan tentang sistem kepartaian, sistem pemilu, dan bahkan juga kebijakan pembangunan ekonomi nasional. Hubungan pusat dan daerah adalah hubungan antara negara di tingkat nasional dengan negara di tingkat daerah; kekuatan politik nasional dengan kekuatan politik daerah; politik nasional dengan politik daerah, pelaku ekonomi nasional dengan pelaku ekonomi daerah; dan juga organisasi parpol tingkat nasional dengan tingkat daerah.<sup>37</sup>

Kedepan perlu dikonstruksi pola hubungan yang efektif, sinergis dan konstruktif dengan dipandu rencana pembangunan yang ‘memaksa’ para menteri kabinet yang diisi oleh para ahli bersama dengan eksekutif daerah berkarya saling bersinergi dalam melakukan inovasi mewujudkan kesejahteraan rakyat. Ada beberapa elemen penting yang perlu dipertimbangkan untuk membangun kabinet presidensial yang efektif mendukung inovasi pemerintahan daerah, yakni :

#### **a. Sinergitas Perencanaan Pembangunan Nasional-Daerah dalam GBHN**

Perencanaan pembangunan setelah Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dihapus ternyata tidak sinkron dan tidak seirama antara pusat dengan daerah. Padahal RPJMN dan RPJMD adalah dua

---

strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru ke dalam proses pembuatan keputusan. Lihat Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. (Yogyakarta : Penerbit Pustaka Pelajar. 2013) hlm. 90-91

37 Pratikno, 2003. "Pengelolaan Hubungan Antara Pusat dan Daerah" Makalah dalam Syamsuddin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : NA dan RUU Usulan LIPI*, (Jakarta : Penerbit LIPI Press, 2003) hlm. 25-36

hal yang saling berhubungan dan harus sinkron satu sama lain. RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Ketiadaan GBHN menghilangkan aspek yang paling penting dalam proses perencanaan yakni absennya “Strategi Ideologi Pembangunan”. Jika kita cermati RPJP dewasa ini lebih pada “Strategi Teknokratik Pembangunan”. Jadi perbedaan antara haluan negara dan RPJP yang mendasar dapat ditegaskan di sini adalah jika haluan negara bersifat “ideologis”, sementara RPJP bersifat “teknokratis”.<sup>38</sup> GBHN sebagai “Strategi Ideologi Pembangunan” akan mampu berfungsi memberikan arah bagi pembangunan nasional. Sementara RPJP sebagai “Strategi Teknokratik Pembangunan” merupakan penjabaran arah pembangunan nasional yang berisi prioritas kerja program pembangunan yang bersifat teknokratis dan pragmatis. Dengan adanya GBHN diharapkan menjadi instrumen untuk memimpin dan “memaksa” seluruh penyelenggara negara baik di Pusat maupun daerah untuk patuh, loyal, dan setia terhadap jiwa dan ruh konstitusi dalam menyelenggarakan pembangunan bangsa dan akan menjadi kiblat baru usaha mencapai kesejahteraan rakyat Indonesia.

### **b. Zaken Kabinet yang Ramping**

Di dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, disebutkan tiga jenis kementerian, yaitu kementerian yang secara eksplisit disebutkan konstitusi, kementerian yang secara implisit disebutkan konstitusi, dan kementerian strategis. Pembagian jenis kementerian ini dimaksudkan untuk menentukan derajat kekuatan relasi antara DPR dan Presiden, dan menentukan relasi antara penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah pusat dan oleh pemerintah daerah.

38 Ravik Karsidi, 2015. “Wacana Perlunya Haluan Negara” diakses dari <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>, diakses pada 1 November 2018

Organisasi Kabinet pemerintahan hendaknya lebih mengarah organisasi yang ramping akan tetapi profesional dan kaya fungsi, serta berjalan seiring dengan semangat sistem presidensial.

Menurut Eko Prasajo yang penting dipikirkan adalah bagaimana membuat kriteria materiel didalam undang undang kementerian negara tentang syarat-syarat yang diperhatikan oleh presiden dalam membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian. Kriteria tersebut harus bersifat umum dan fleksibel yang memberikan ruang gerak bagi presiden dan menyusun organisasinya. Misalkan kriteria yang menyangkut hal-hal strategis yang harus dipertimbangkan; efisiensi dan efektivitas dalam organisasi kementerian; atau pengelompokan urusan-urusan dalam kementerian.<sup>39</sup>

### c. Pemilihan Kepala Daerah Model *Asimetris*

Kepala daerah adalah aktor sentral dalam pengembangan inovasi pemerintahan daerah. Visi kepemimpinan seorang pejabat daerah adalah visi yang berangkat dari pemahaman akan potensi daerah yang dilandasi nilai-nilai kemasyarakatan.

Mencermati berbagai dinamika dan problematika pengisian jabatan kepala daerah sejak pasca proklamasi sampai dengan sekarang ternyata begitu kompleks. Problematika pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), ternyata tidak serta merta teratasi dengan mengganti model mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat. Sehingga perlu dilakukan pemilihan dengan model *asimetris*.

Pemilihan kepala daerah secara langsung dengan model *asimetris* didasarkan pada fakta kondisi daerah (*de facto*) yang dapat dilihat dari aspek sosial berupa kemampuan sumber daya manusia daerah tercermin dari Indeks Pembangunan Manusia (angka harapan hidup, angka melek huruf, pendidikan), ekonomi yang tercermin dari kemampuan keuangan

---

39 Dalam penyusunan struktur organisasi, harus ditentukan terlebih dahulu fungsinya, bukan sebaliknya (*structure follows function*). Beragam kompleksitas permasalahan bangsa harus diakomodasi melalui struktur yang fleksibel, ditentukan oleh presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Lihat Prasajo, *Reformasi....*Op. Cit. hlm. 24-25

daerah, dan pada taraf tertentu memperhatikan aspek budaya.<sup>40</sup>

Didalam Pemilukada asimetris yang diusulkan tim LIPI, tiap daerah kabupaten/kota dan Propinsi perlu dikaji dan dipetakan dari segi sumber daya manusia, kemampuan keuangan daerah, dan pada taraf tertentu potensi sosial-budaya untuk melihat kesiapan modal sosial-ekonomi untuk melaksanakan Pemilukada. Pada akhirnya nanti terdapat kategorisasi daerah yang memiliki modal sosial-ekonomi yang cukup mapan dan matang untuk melaksanakan Pemilukada. Sementara itu, akan terdapat pula daerah yang belum sepenuhnya matang dan siap dengan Pemilukada, sehingga mesti melewati masa-masa transisi dan asistensi terlebih dahulu.

#### **d. Iklim organisasi Pemerintahan daerah yang inovatif**

Adanya iklim atau budaya organisasi dan pemberian imbalan dapat menumbuhkan nilai-nilai inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kajian yang dilakukan para ahli mengungkapkan bahwa struktur organisasi pada satu sisi dan pemberian imbalan pada karyawan/ASN yang selalu berinovasi memberikan nilai positif bagi pengembangan inovasi.<sup>41</sup> Sehingga reformasi birokrasi yang berbasis *reward and punishment* harus dilakukan secara konsisten dan berkelanjutan.

#### **e. Daya Kritis & Partisipasi aktif Masyarakat Daerah**

Secara jujur harus diakui bahwa partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan belum berlangsung maksimal baik pada masa berkuasanya rezim Orde Baru maupun pada era reformasi sekarang ini.

Berangkat dari asumsi bahwa publik harus dan wajib berpendapat dalam pengambilan keputusan publik yang akan mempengaruhi kehidupannya, maka partisipasi publik harus dilihat dalam konteks

40 Dewi, Kurniawati Hastuti & Nyimas Latifah Letty Aziz (Editor), *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris, Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel dan Berkelanjutan*, (Jakarta : LIPI bekerjasama dengan Calpulis, 2016), hlm. 41

41 Penelitian yang dilakukan oleh Irwan Noor di Kabupaten Jembrana menyatakan bahwa Kabupaten Jembrana merupakan daerah maju karena inovatif. Ada tiga faktor sebagai pengungkit keberhasilan di Kabupaten Jembrana, yaitu : (1) Faktor kepemimpinan Bupati; (2) iklim organisasi yang mendukung , dan (3) lingkungan politik yang kondusif. Lebih detailnya lihat Noor, *Desain....Op. cit*

sebagai berikut : (1) Partisipasi publik harus mencakup suatu pengertian bahwa kontribusi masyarakat akan mempengaruhi penyelesaian akhir; (2) Proses partisipasi publik harus mengkomunikasikan kepentingan dan memenuhi kepentingan partisipan; (3) Proses partisipasi publik harus mengupayakan dan memfasilitasi keterlibatan pihak-pihak yang kemungkinan terkena dampaknya. Ini berarti bahwa pertimbangan harus diberikan bagaimana masyarakat yang tidak terorganisir dan kelompok kepentingan diajak bersama-sama sebagai partisipan; (4) Partisipan seharusnya terlibat didalam mendefinisikan hal-hal yang mereka inginkan untuk berpartisipasi; (5) Partisipan seharusnya disediakan informasi yang mereka butuhkan agar dapat memberikan kontribusi yang berarti; (6) Partisipan perlu diinformasikan hal-hal yang mereka sampaikan dipertimbangkan dan bagaimana hal-hal tersebut diaktualisasi di dalam keputusan yang dibuat.<sup>42</sup>

### C. PENUTUP

Kekuasaan Presiden yang sangat besar dan kuat dalam sistem pemerintahan Presidensial seringkali tersandera kepentingan jangka pendek partai politik mitra koalisi yang memiliki kader di Kabinet. Hubungan antara pemerintah pusat yang *notabene* kabinet presidensial dengan pemerintahan daerah yang kepala daerahnya dipilih secara langsung dalam kenyataannya seringkali menimbulkan konflik dan tidak sinergis. Menteri-menteri Kabinet yang ditunjuk atas hak prerogatif Presiden seringkali lebih mengutamakan kepentingan partai politik dan *oligark* pendukung. Sementara pemerintahan daerah yang semestinya berinovasi untuk kesejahteraan rakyat di daerah telah terseret oleh kepentingan jangka pendek dan kepentingan *local Strongman* yang berhasil mengusung kepala daerah.

Untuk membangun efektivitas sistem pemerintahan presidensial, maka perlu dilakukan reconstruksi pola relasi antara presiden dan DPR kearah yang lebih konstruktif, namun tidak absen *checks and balances system*, baik melalui amandemen lanjutan konstitusi maupun melalui

<sup>42</sup> *A People's Government The People's Voice, Section 3 Public Participation in Theory and Practice : Looking at Alternative Models* dalam Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta : FH UII Press. 2009) hlm. 182

rekayasa institusional yang bisa diintrodusir di dalam peraturan perundang-undangan bidang politik.

Format sistem presidensiil yang diintrodusir hasil perubahan UUD 1945 oleh banyak pihak dinilai masih setengah hati sehingga berpotensi munculnya kemacetan dan kebuntuan dalam sistem ketatanegaraan. Untuk itu ada beberapa pilihan alternatif model yang perlu dikembangkan untuk menghindari krisis ketatanegaraan, alternatif model penguatan sistem perpresidensiil, antara lain : *Pertama*, Perubahan lanjutan terhadap Konstitusi. UUD 1945 pasca perubahan memang telah memperkuat dan mempertegas sistem pemerintahan, akan tetapi ada beberapa pasal yang dianggap masih cukup kontradiktif dan kontroversial;<sup>43</sup> *Kedua*, Penyederhanaan Partai Politik. Diupayakan menaikkan ambang batas kursi di parlemen (*parlementary treshold*) pusat maupun daerah. Jika ambang batas kursi parlemen diterapkan secara konsisten, maka otomatis jumlah partai di perlemen akan berkurang secara alamiah sampai jumlah yang ideal.

*Ketiga*, Revisi Sistem Pemilu. Tampak sistem pemilu distrik atau sistem campuran perlu dipertimbangkan karena pengalaman beberapa negara terbukti mampu mengurangi jumlah partai.<sup>44</sup> *Keempat*, Penguatan Institusi DPD. Kedudukan dan Kewenangan DPD perlu sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR. Untuk menghindari duplikasi dengan DPR, dapat diatur pembagian kewenangan dan tanggungjawab pengawasan antara keduanya.

---

43 Salah satunya adalah ketentuan Pasal 13 ayat (1) Pasal 13 ayat (1) menyatakan "*Presiden mengangkat Duta dan Konsul*", Pasal 13 ayat (2) berbunyi "*Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*". Pasal 13 ayat (3): "*Preseiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*". Pasal ini dinilai tidak sesuai dengan prinsip Presidensial. Meski sifatnya hanya pertimbangan, namun keterlibatan DPR dalam masalah ini sesungguhnya sudah masuk dalam ranah eksekutif. Dengan ikutnya DPR dalam hal ini, dikhawatirkan pengangkatan dan penempatan, serta penerimaan duta negara lain menjadi bernuansa sangat politis, sehingga mengganggu kelancaran tugas-tugas presiden sebagai komando tertinggi eksekutif. Lihat A. Latief Fariqun, 2008. "Menata Kembali Sistem Presidensiil Hasil Perubahan UUD 1945" dalam Tim KHN, 2008. *Presidensialisme dan Konsolidasi Demokrasi*, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2008), hlm. 169-178

44 Hanta Yudha AR. Kerentanan Presidensial - Multipartai. artikel dalam Harian Kompas, Tanggal 28 Juli 2010.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Fariqun, A. Latief, “Menata Kembali Sistem Presidensiil Hasil Perubahan UUD 1945” dalam Tim KHN, *Presidensialisme dan Konsolidasi Demokrasi*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2008
- Agustino, Leo, *Sisi Gelap Otonomi Daerah. Sisi Gelap desentralisasi di Indonesia berbanding era Sentralisasi*, Bandung: Widya Padjajaran, 2011
- Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: Penerbit UI Press, 1996
- Hoessein, Bhenyamin, 2005. “Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah” dalam Wignjosoebroto, Soetandyo, dkk, 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah : Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta : Yayasan Tifa dan ILD, 2005
- Saragih, Bintang R., “Perubahan Sistem Pemerintahan RI melalui Amandemen UUD 1945” artikel dalam Rudi M. Risky et al. *Refleksi Dinamika Hukum: Rangkain Pemikiran dalam Dekade Terakhir (didedikasikan untuk Tokoh Hukum Komar Kantaatmadja)* , Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2008
- Denny Indrayana. *Mendesain Presiedensial yang Efektif, Bukan “presinden sial” atau “Presiden sialan”*. Makalah dalam Prosiding Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara “Melanjutkan Perubahan UUD Negara RI 1945” Bukit Tinggi, 11 – 13 Mei 2007 atas kerjasama DPD RI dengan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Univ. Andalas Padang Sumbar, 2007
- Dewi, Kurniawati Hastuti & Nyimas Latifah Letty Aziz (Editor), *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris, Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel dan Berkelanjutan*, Jakarta : LIPI bekerjasama dengan Calpulis, 2016
- Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan dan*

- Problematika. Yogyakarta : Penerbit Pustaka Pelajar, 2013
- Isjwara, F., Pengantar Ilmu Politik, Bandung: Binacipta, 1992
- Isra, Saldi. Sistem Pemerintahan Indonesia : Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial, Jakarta: Penerbit PT. RajaGrafindo Persada, 2018
- Linz, Juan J., “Resiko dari Presidensialisme” dalam Arend Lijphart, 1995. *Parliamentary versus Presidensial Government*, disadur oleh Ibrahim R., dkk, 1995. *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995
- Kaloh, J., Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Jakarta : Rineka Cipta, 2002
- Kuncoro, Mudrajad. Otonomi Daerah : Menuju Era Baru Pembangunan Daerah, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2014
- Mahfud MD, Moh., Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: Penerbit UII Press, 1993
- Manan, Bagir. Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: FH UII Press. 2003,
- Noor, Irwan. Desain Inovasi Pemerintahan, Malang : Penerbit UB Press, 2017
- Prasojo, Eko. Reformasi Kedua, Melanjutkan Estafet Reformasi, Jakarta: Penerbit Salemba Humanika, 2009
- Pratikno, “Pengelolaan Hubungan Antara Pusat dan Daerah” Makalah dalam Syamsuddin Haris (editor). Desentralisasi dan Otonomi Daerah : NA dan RUU Usulan LIPI. Jakarta : Penerbit LIPI Press, 2003
- Ramlan Surbakti, “Reformasi Politik: Gagasan Negara Kesatuan dan Federal” dalam Ikrar Nusa Bakti dan Riza Sihbudi (Editor). 2002. Kontroversi Negara Federal: Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan, Bandung: Mizan, 2002
- Saifudin, Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Yogyakarta : FH UII Press, 2009

- Sarudajang, Sinyo H., Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Jakarta : Sinar Harapan, 2002
- Setiyono, Budi. Model dan Desain Negara Kesejahteraan, Bandung : Penerbit Naunsa Cendekia, 2018
- Sirajuddin & Winardi. Dasar Dasar HTN Indonesia, Malang: Penerbit Setara Press, 2016
- Sirajuddin, dkk, Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, Malang : Penerbit Setara Press, 2016
- Soemantri M., Sri. Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN. Bandung : Penerbit Tarsito, 1976
- Sunindhia, Y. W., Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, Jakarta: Penerbit Pt. Bina Aksara, 1987
- Thoah, Miftah. Dinamika Ilmu Administrasi Publik, Jakarta : Penerbit Kencana Prenada Media, 2017
- Yuda AR., Hanta. Preseidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi : Studi Kombinasi Sistem Preseidensial dan Multipartai di Indonesia Era Pemerintahan SBY, Jakarta : Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010

## **Jurnal**

- Caroline Paskarina. Korupsi Politik dalam Kompetisi Elektoral. artikel dalam Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi PRISMA, Nomor 3, Volume 37, 2018, h. 37-50.
- Irwan Noor. Inovasi Pemerintahan Daerah : Mengapa Gagal. Artikel dalam *Jurnal Ilmu Politik* Edisi 21, Tahun 2010. h. 72 – 91
- Ravik Karsidi, 2015. “Wacana Perlunya Haluan Negara” diakses dari <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>, diakses pada 1 November 2018
- Robert Endi Jaweng. Reformasi Tata Kelola Ekonomi : Potret Salah Urus Pemerintah Daerah. Artikel dalam *Jurnal Prisma*, Volume 33,

Nomor 2, Tahun 2014, h. 44 – 56

### **Surat Kabar**

Dwi Andreas Santosa, Menuju Indonesia 7.0. Artikel Opini Harian Kompas tanggal 29 Juli 2019

Hanta Yudha AR,. Kerentanan Presidensial – Multipartai. artikel dalam Harian Kompas, Tanggal 28 Juli 2010.

Harian Kompas, 26 Oktober 2018, hlm. 1

Harian Kompas, 26 Oktober 2018. h. 1

Saldi Isra. Simalakama Koalisi Presidensial. artikel dalam Harian Kompas, tanggal 27 November 2008

Syamsudin Haris. Presidensial Cita Rasa Perlemitter. artikel dalam Harian Kompas, tanggal 28 November 2008.

Yudi Latif, Menyehatkan (kementerian) Demokrasi, Artikel Opini di Harian Kompas, Tanggal 11 Juli 2019

### **Website**

ICW, “Outlook Korupsi Politik Indonesia 2018” dalam [https://antikorupsi.org/sites/default/files/tren\\_korupsi\\_2017\\_0.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/tren_korupsi_2017_0.pdf) (diakses tanggal 17 April 2018)

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

## HARMONISASI REGULASI HUBUNGAN PUSAT & DAERAH MELALUI OMNIBUS LAW

*Oleh: Sholahuddin Al-Fatih  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang  
Jl. Raya Tlogomas No. 246 Malang  
E-mail: sholahuddin.alfath@gmail.com*

### **ABSTRACT**

*This research was conducted to analyze the disharmony of regulations governing the relationship between the central government and the regions. Since the reformation was rolled out, the government has made quite several regulations on central and regional relations. However, what happened was not to improve relations between the center and the regions, but on the contrary, because there were many overlapping authorities and regulations. Through a conceptual, case and statutory approach, this study attempts to analyze and examine the harmonization of regulations on central and regional relations through the omnibus law model to realize regional autonomy and good central-regional relations. This research is expected to provide solutions related to the complexity of regulatory relations between the center and the regions, so that it can contribute to the implementation of regional autonomy in Indonesia.*

**Keywords:** *Relations; Central; Regions; Omnibus Law*

### **ABSTRAK**

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisa ketidakharmonisan regulasi yang mengatur hubungan antara pusat dan daerah. Sejak reformasi digulirkan, pemerintah telah membuat cukup banyak regulasi tentang hubungan pusat dan daerah. Namun, yang terjadi bukan memperbaiki hubungan antara pusat dan daerah, tapi sebaliknya karena banyak tumpang tindih kewenangan dan aturan. Melalui pendekatan konseptual, kasus dan

perundangan-undangan, penelitian ini mencoba untuk menganalisis dan mengkaji terkait harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah melalui model omnibus law untuk mewujudkan otonomi daerah dan hubungan pusat-daerah yang bagus. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi terkait kerumitan regulasi hubungan antara pusat dan daerah, sehingga mampu berkontribusi terhadap penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia.

**Kata Kunci:** Hubungan; Pusat; Daerah; Omnibus Law

## A. PENDAHULUAN

Hubungan pusat dan daerah pasca reformasi mengalami perubahan yang cukup signifikan. Terlebih, setelah disahkannya beberapa produk hukum tentang Pemerintahan Daerah. Tercatat, pasca reformasi Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Beberapa muatan pokok dalam undang-undnag tersebut meliputi tentang inisiatif pengembangan daerah masing-masing, pemberlakuan otonomi seluas-luasnya kepada daerah otonom, penghapusan penggunaan istilah Daerah Tingkat I/II menjadi Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, serta mengatur tentang hubungan antara pusat dan daerah yang diwakili oleh pejabat masing-masing.<sup>1</sup>

Dalam penerapannya, pemerintah yang saat itu masih belum terlalu terbiasa dengan pola desentralisasi (sebelumnya sentralisasi dalam pemerintahan Orde Baru) dan adanya daerah otonom, agak kesulitan dalam menerjemahkan amanah undang-undang Pemerintahan Daerah. Mengatasi kondisi tersebut, pada tanggal 29 September 2004, DPR bersama Presiden menyepakati lahirnya RUU Pemerintahan Daerah. Pasca disepakati bersama, lahirlah produk hukum baru melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Yuhdi, ruh utama yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah tentang pelaksanaan Otonomi Daerah yang dilandaskan pada asas otonomi

---

1 Almaid Galung, Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 Dilihat dari Fungsi Hukum "A Tool of Social Engineering" dan " A Tool of Social Control" (Suatu Kajian Sosiologi Hukum), Jurnal Universitas Widyagama Samarinda, (2017), h. 29-44

dan tugas pembantuan.<sup>2</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dipandang sebagai manifestasi atau perpanjangan penafsiran terhadap makna yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana diketahui, perubahan terhadap pasal 18 dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan amanah hasil amendemen kedua pada tahun 2000. Dalam perubahan tersebut, terdapat penekanan terkait arti penting pemberian otonomi kepada daerah atau yang kini kita pahami sebagai otonomi daerah. Munculnya perubahan dan penambahan pasal 18 dalam UUD NRI Tahun 1945 telah berimplikasi kepada bertambahnya kewenangan yang lebih luas kepada daerah dalam hal mengurus pemerintahannya.<sup>3</sup>

Namun, secara praktek ketatanegaraan, pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga belum berjalan dengan cukup baik. Sehingga, pemerintah kembali melakukan revisi terhadap regulasi tentang Pemerintahan Daerah melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal yang cukup menonjol dalam regulasi terbaru tentang Pemerintahan Daerah tersebut adalah tidak diaturnya regulasi mengenai Desa dan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dalam undang-undang Pemerintahan Daerah yang terbaru tersebut.<sup>4</sup> Regulasi tentang Desa oleh pemerintah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Sementara regulasi tentang Pemilukada diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota atau lazim disebut dengan UU Pilkada.

Melihat dinamika perubahan terhadap regulasi terkait Pemerintahan Daerah, dapat dimaklumi hal itu terjadi karena sering ditemukan tarik ulur kepentingan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Sehingga, substansi dalam undang-undang Pemerintahan Daerah seringkali diubah

2 Mohamad Yuhdi Batubara, Eksistensi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol 25 No. 1 (2012), h. 24-30

3 Titis Anindyajati, Politik Hukum Pemekaran Daerah Berdasarkan UUD 1945: Analisis Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Pemekaran Daerah, Jurnal Negara Hukum DPR, Vol 18 No 3 (2013), h. 175-188

4 Agus Kusnadi, Re-evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Arena Hukum, Vol 19, No 1, (2017), h. 61-77

atau dikurangi menjadi norma hukum terpisah, seperti yang terjadi dalam lahirnya UU Desa dan UU Pilkada. Belum lagi terkait hubungan yang berkaitan dengan keuangan antara pusat dan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Banyaknya regulasi yang dibuat secara terpisah, sejatinya perlu dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi untuk menghindari tumpang tindih wewenang atau benturan kepentingan antar lembaga dan instansi.

Melalui penelitian ini, penulis mencoba melakukan kajian terkait harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah melalui Omnibus Law. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, dengan menitikberatkan pada kajian literatur dan produk hukum terkait hubungan pusat dan daerah. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan jenis pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan kasus berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah. Data yang diperoleh melalui kedua jenis pendekatan tersebut selanjutnya dianalisis menggunakan metode perekriptif analitis. Sehingga, melalui penelitian ini diharapkan dapat ditemukan ide atau gagasan baru berkaitan dengan konsep regulasi hubungan antara pusat dan daerah dalam sebuah produk hukum yang utuh.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Problematika Regulasi Hubungan Pusat dan Daerah**

Hubungan antara pusat dan daerah mengandung arti yang sangat luas. banyak hal yang bisa dikaitkan dengan hubungan pusat dan daerah, mulai dari urusan nasionalisme dan *national building*, demokrasi nasional dan demokrasi lokal, maupun banyak hal yang sangat mungkin menimbulkan tarik menarik kepentingan.<sup>5</sup> Berdasarkan temuan tersebut, penulis coba melakukan inventarisasi beberapa permasalahan regulasi terkait hubungan pusat dan daerah. Inventarisasi permasalahan regulasi terkait hubungan pusat dan daerah didasarkan pada empat faktor yang menentukan hubungan

---

5 Septi Nur Wijayanti, Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Jurnal Media Hukum, Vol 23, No. 2 (2016), h. 186-199

antara pusat dan daerah dalam otonomi daerah, meliputi hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.<sup>6</sup>

*Pertama*, Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan undang-undang Pemda terdahulu, telah disebutkan beberapa asas dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah. Asas-asas inilah yang menjadi kunci berjalannya Pemerintahan Daerah. Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Berdasarkan asas desentralisasi, disebutkan bahwa Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian kewenangannya kepada Pemerintah Daerah (Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 13. Pasal 13 ayat (2) merupakan urusan Pemerintah Pusat, sedangkan dalam Pasal 13 ayat (3), disebutkan urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Dalam kaitannya dengan hubungan kewenangan pusat dan daerah ini, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah didukung dengan regulasi lain, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN). Maksud dari penggunaan UU ASN adalah untuk memastikan bahwa para pejabat dan birkorlat yang terlibat dalam konteks hubungan kewenangan pusat dan daerah bisa bekerja secara profesional, (bekerja sesuai dengan Standar Kompetensi Jabatan) terhindar dari intervensi politik, serta memiliki kompetensi sesuai kebutuhan (kompetensi teknis, manajerial dan *social cultural*).<sup>7</sup> Selain UU ASN, dalam hubungan kewenangan pusat dan daerah juga diatur tentang peralihan urusan pemerintahan yang diikuti dengan peralihan aset, personel dan sebagainya melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/253/SJ tanggal 16 Januari 2015.

*Kedua*, Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Merujuk pada regulasi yang ada, konsep pembiayaan keuangan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah adalah penyerahan kewenangan pusat kepada daerah beserta

6 Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta, PSH FH UII, 2001, h. 37

7 *Op. cit.* Septi Nur Wijayanti, h. 186-199

semua asas-asanya yang diikuti pula dengan biaya dan unsur penunjangnya agar daerah mampu menjalankan kewenangannya tersebut.<sup>8</sup> Dalam Pasal 1 Angka 30 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah suatu hubungan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan bertanggungjawab.

Secara teknis, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 masih menyebut 3 jenis skema dana perimbangan antara pusat dan daerah, yaitu Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil. Untuk menjalankan konsep tersebut, pemerintah membuat beragam regulasi, baik dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri. Misalkan saja melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional maupun Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Tak hanya melalui undang-undang, Pemerintah juga mengeluarkan PP dan Permen,<sup>9</sup> seperti PP 24/05, PP 58/05, PP 38/07, PP 71/10, PP 2/12, PP 18/16, Permendagri 13/06, Permendagri 59/07, Permendagri 21/11, Permendagri 32/11, Permendagri 39/12, Permendagri 64/13, Permendagri 14/16, Permendagri 13/18 hingga yang terbaru Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Banyaknya regulasi yang mengatur hubungan keuangan antara pusat dan daerah tersebut diharapkan bisa mempermudah praktek penyelenggaraan Pemerintahan Daerah beserta asas-asanya. Akan tetapi, hal ini juga rawan menimbulkan tumpang tindih kepentingan dan wewenang karena terjadi obesitas regulasi.

Dari beragam regulasi tersebut diatas yang dikhawatirkan bisa membuat ketidakefektifan hubungan keuangan pusat dan daerah, didapatkan beberapa temuan permasalahan, seperti :

- 8 Hanif Nurcholis dalam Lukman Santoso, Problematika Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah di Era Otonomi Daerah, Jurnal Supremasi Hukum, Vol 2, No. 2 (2013), h. 383-404
- 9 Sumule Tumbo, Gambaran Umum Pengelolaan Keuangan Daerah, Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri RI, Tanpa Tahun

1. Desentralisasi fiskal. Pelaksanaan desentralisasi fiskal harus dapat meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya nasional maupun kegiatan Pemerintah Daerah.<sup>10</sup>
2. Verifikasi data keuangan. Pemerintah Pusat dalam pola hubungan keuangan dengan Pemerintah Daerah diharapkan mampu melakukan verifikasi data, terutama terkait dengan APBD dan pengalokasian DAU.<sup>11</sup>
3. Pendelegasian kewenangan. Secara teoritis, Presiden merupakan pemegang kekuasaan terkait keuangan negara. Oleh karena asas-asas dalam Otonomi Daerah, maka keuangan daerah didelegasikan oleh Presiden kepada Kepala Daerah.<sup>12</sup> Dalam banyak hal, kondisi ini justru terjadi penyalahgunaan wewenang yang menjadikan banyak Kepala Daerah terjerat korupsi.

*Ketiga*, Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah. Jika dalam hubungan kewenangan dan keuangan banyak menggunakan asas desentralisasi, maka dalam hubungan pengawasan, banyak digunakan asas dekonsentrasi.<sup>13</sup> Berkaitan dengan hubungan pengawasan, ada beberapa hal yang menjadi permasalahan terkait implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, diantaranya :

1. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah (Perda). Sejak Tahun 2014 hingga 2016, Pemerintah melalui Kemendagri telah membatalkan sebanyak 3.282 Perda, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Namun, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, disebutkan bahwa pembatalan Perda oleh Mendagri adalah bertentangan dengan UUD NRI 1945. Hal ini menjadikan Mendagri tidak lagi berwenang untuk membatalkan Perda. Sayangnya, dalam Pasal 166 RUU Cipta Kerja, Presiden berhak membatalkan Perda

---

10 Machfud Sidik, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia, Makalah disampaikan dalam Seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia, Yogyakarta, 13 Maret 2002

11 Laras Wulan Ndadari & Priyo Hari Adi, Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah Terhadap Transfer Pemerintah Pusat, The 2nd National Conference UWKMS, Surabaya, 6 September 2008

12 Telly Sumbu, Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Kerangka Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah, Jurnal Hukum, Vol 17, No. 4, (2010), h. 567-588

13 *Op, cit*, Agus Kusnadi, h. 61-77

melalui Peraturan Presiden (Perpres). Hal ini sejatinya tidak sesuai dengan pandangan hukum Mahkamah Konstitusi yang keberatan jika terjadi *executive review* dalam pembatalan Perda.

2. Pengawasan terhadap kinerja pegawai atau birokrat. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dijalankan melalui Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan Inspektorat di masing-masing lembaga. Regulasi mengenai APIP terdapat dalam PP Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah.

Adanya regulasi tambahan atau produk hukum lain yang terkait, sejatinya menimbulkan pertanyaan bahwasanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bukan menjadi *lex specialis* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah. Terlebih, ada beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dilakukan uji materi dan dinyatakan batal oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini semakin menguatkan akan pentingnya merancang harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah agar tercipta harmonisasi dan sinkronisasi regulasi guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang baik.

## 2. Harmonisasi Regulasi melalui Omnibus Law

Harmonisasi regulasi sering diartikan sebagai cara untuk mengendalikan kuantitas terhadap regulasi yang sedang menjadi hukum positif (sedang berlaku) dalam rangka mewujudkan regulasi yang proporsional.<sup>14</sup> Upaya ini biasanya dilakukan ketika ditemukan banyak produk hukum yang mengalami tumpang tindih wewenang yang membuat sebuah produk regulasi tidak bisa diimplementasikan secara optimal.

Sejarah mencatat bahwa harmonisasi regulasi sudah berkembang sejak cukup lama di daratan Eropa. Konsep harmonisasi regulasi diperkenalkan oleh Rudolf Stammeler di Jerman pada tahun 1902 dengan menyebutkan bahwa harmonisasi hukum harus bisa memberikan maksud, tujuan dan manfaat bagi individu dengan individu serta individu dengan

---

14 Ibnu Sina Chandranegara, Bentuk-bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi, Jurnal Hukum: Ius Quista Iustum, Vol 26, No. 3 (2019), h. 435-457

masyarakat.<sup>15</sup> Setelah peristiwa tersebut, muncul beberapa praktik harmonisasi regulasi, diantaranya<sup>16</sup> :

1. *International Institute for The Unification of Private Law* yang berkedudukan di Roma (1926), berhasil melakukan harmonisasi regulasi terkait hukum perdata dari negara-negara anggotanya;
2. Terbentuknya *European Economic Community* melalui Perjanjian Roma (1957), yang berhasil melakukan harmonisasi regulasi terkait batubara, baja, atom, energi dan ekonomi bagi negara-negara anggotanya;
3. Pemerintah Belanda (1970) membentuk *Inter Departmental Commission for Harmonization of Legislation* dan *Ministry of Justice a Staff Bureau for Harmonization*, untuk melakukan harmonisasi regulasi di negaranya.

Melihat praktek harmonisasi regulasi yang berkembang tersebut, Indonesia seyogyanya juga bisa melakukan harmonisasi regulasi. Kusnu Goesniadhie menyebutkan, ada beberapa pra syarat untuk mewujudkan harmonisasi regulasi, yaitu<sup>17</sup> :

1. Perlunya melakukan identifikasi dan analisis masalah berkaitan dengan disharmonisasi regulasi yang ada, bahkan jika perlu dicari akar penyebab permasalahannya;
2. Perlunya melakukan penemuan hukum dengan cara interpretasi atau penafsiran hukum untuk membangun konstruksi hukum;
3. perlunya melakukan penalaran hukum atas hasil interpretasi dan konstruksi hukum agar terwujud logika hukum yang benar; dan
4. perlunya menyusun argumanteais hukum yang rasional, terstruktur, terukur dan jelas dan diiringi dengan pemahaman terhadap sistem hukum agar tidak terjadi atau timbul disharmonisasi regulasi lagi.

15 Firman Freaddy Busroh, *Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*, Arena Hukum, Vol 10, No. 2 (2017), h. 227-250

16 *Ibid.*

17 Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang: Nasa Media, (2010), h. 11

Persyaratan tersebut jika sudah bisa dipenuhi, maka upaya harmonisasi regulasi akan semakin nyata terwujud. Berkaitan dengan identifikasi masalah yang sudah penulis jelaskan pada sub topik sebelumnya, maka langkah taktis selanjutnya adalah dengan memilih model harmonisasi regulasi yang tepat berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah. Akhir-akhir ini, pemerintah sedang memunculkan gagasan harmonisasi dan sinkronisasi regulasi melalui model Omnibus Law. Omnibus Law sendiri seringkali diartikan sebagai sebuah kumpulan regulasi/aturan hukum yang terpadu atau hukum untuk semua.<sup>18</sup> Oleh sebab itu, penulis mencoba menganalisa penggunaan Omnibus Law dalam penyusunan dan harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah.

Dalam praktek ketatanegaraan yang berkembang di dunia, beberapa negara telah menerapkan model Omnibus Law dalam membentuk produk hukum mereka, seperti:

1. *The Omnibus Appropriations Act* di Amerika Serikat pada tahun 1950.<sup>19</sup>
2. *A Global Information Resource on Consumer, Commerce and Data Protection Worldwide National Omnibus Laws* di negara negara seperti : Argentina, Australia, Austria, Belgia, Kanada, Chile, Republik Ceko, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hungaria, Islandia, Irlandia, Italia, Jepang, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luksemburg, Malta, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Polandia, Portugal, Rumania, Rusia, Slowakia, Slovenia, Spanyol, Swedia, Swiss, Taiwan, Thailand dan Inggris.<sup>20</sup>
3. *The Omnibus Investment Code* di Filipina, *Taxation Act 2019* di Selandia Baru, *Act of Implementation of US FTA* di Australia maupun *Law Amending and Supplementing a Number of Articles of the Law on Value-Added Tax, Law on Excise Tax and the Law on*

18 Satjipto Raharjo dalam Agnes Fitryantica, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law, Jurnal Gema Keadilan, Vol 6, No. 3, (2019), h. 300-316

19 Tempo, Pengamat Hukum: Banyak Negara Kapok Pakai Omnibus Law, <http://www.nasional.tempo.co/read> diakses pada tanggal 29 Februari 2020

20 Privacy Exchange, A Global Information Resource on Consumer, Commerce and Data Protection Worldwide National Omnibus Laws, <http://www.privacyexchange.org/legal/nat/omni/nol.html> diakses pada tanggal 29 Februari 2020

*Tax Administration di Vietnam.*<sup>21</sup>

Jika dilihat dari definisi secara tekstual, sejatinya Omnibus Law menurut pandangan penulis telah diterapkan di Indonesia dalam UU ITE dan UU Pemilu. Sayangnya, masyarakat terlambat menyadari dan baru bersuara ketika RUU Cipta Kerja disusun menggunakan model Omnibus Law. Sehingga, penyusunan regulasi hubungan pusat dan daerah melalui Omnibus Law, juga pasti menimbulkan pro dan kontra. Terlepas dari pro dan kontra yang ada, penyusunan regulasi hubungan pusat dan daerah melalui Omnibus Law bisa dilakukan dengan mengumpulkan beberapa pasal dan/atau ayat dalam produk hukum sebelumnya,<sup>22</sup> seperti :

1. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
7. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara;
8. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
9. serta beberapa muatan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri maupun produk regulasi lainnya yang terkait (yang bisa

21 CNBC, Tak Cuma di RI, Omnibus Law Banyak Dipakai Negara Lain, <http://www.cnbcindonesia.com/news/html> diakses pada tanggal 29 Februari 2020

22 Jimly Asshiddiqie dalam Vincent Suriadinata, Penyusunan Undang-Undang di Bidang Investasi: Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia, *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 4, No. 1 (2019), h. 115-134

dielaborasi juga dengan model sinkronisasi)

Menurut penulis, ada beberapa keunggulan penyusunan regulasi hubungan pusat dan daerah melalui Omnibus Law, diantaranya :

1. Mampu mengatasi disharmonisasi dan ketidaksinkronan regulasi terkait hubungan pusat dan daerah;
2. Memaksimalkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang selama ini menjadi asas pokok penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah;
3. Memberikan optimalisasi hubungan kewenangan, keuangan serta pengawasan antara pusat dan daerah;
4. Memberikan kepastian hukum terkait perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, terutama berkaitan dengan DAU, DAK dan DBH;
5. Meminimalisasi konflik kewenangan antara pusat dan daerah, terutama berkaitan dengan sumber kewenangan atribusi, delegasi dan mandat.

Selain kelebihan dan keunggulan, terdapat pula kekurangan dari penyusunan regulasi hubungan pusat dan daerah melalui Omnibus Law, diantaranya :

1. Memunculkan kontradiksi di tengah masyarakat, sebab model Omnibus Law memang tidak lazim digunakan di negara-negara Civil Law, namun biasa digunakan di negara-negara Common Law;
2. Memunculkan peluang untuk direview, baik melalui *Judicial Review* atau bahkan melalui *Executive* atau *Legislative Review* karena mempertimbangkan faktor keamanan dan stabilitas negara;
3. Memunculkan ketidakpercayaan terhadap pemerintah. Sebab, lazimnya sebuah regulasi yang disusun melalui Omnibus Law, terdiri atas banyak pasal dan ayat, yang mungkin di dalam pasal dan ayat tersebut terkandung muatan yang multitafsir, ambigu dan menimbulkan ketidakpastian hukum.

### C. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan diatas, dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa problematika regulasi hubungan pusat dan daerah, terutama dalam hal hubungan kewenangan, hubungan keuangan dan hubungan pengawasan. Solusi yang ditawarkan oleh penulis adalah dengan melakukan harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah melalui Omnibus Law. Harmonisasi regulasi dilakukan terhadap beberapa produk hukum terkait. Terdapat kelebihan dan kekurangan harmonisasi regulasi melalui Omnibus Law.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku

Goesniadhie, Kusnu. *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*. Malang: Nasa Media. 2010.

Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII. 2001.

#### Jurnal

Anindyajati, Titis. *Politik Hukum Pemekaran Daerah Berdasarkan UUD 1945: Analisis Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Pemekaran Daerah*. Jurnal Negara Hukum DPR, Vol 18 No 3 (2013): 175-188

Batubara, Mohamad Yuhdi. *Eksistensi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah*. Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol 25 No. 1 (2012): 24-30

Busroh, Firman Freaddy. *Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*. Arena Hukum, Vol 10, No. 2 (2017): 227-250

Chandranegara, Ibnu Sina. *Bentuk-bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi*, Jurnal Hukum: Ius Quista Iustum, Vol 26, No. 3 (2019): 435-457

- Fitryantica, Agnes. *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law*. Jurnal Gema Keadilan, Vol 6, No. 3, (2019): 300-316
- Galung, Almaida. *Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 Dilihat dari Fungsi Hukum “A Tool of Social Engineering” dan “A Tool of Social Control” (Suatu Kajian Sosiologi Hukum)*. Jurnal Universitas Widyagama Samarinda, (2017): 29-44
- Kusnadi, Agus. *Re-evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Arena Hukum, Vol 19, No 1, (2017): 61-77
- Santoso, Lukman. *Problematika Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah di Era Otonomi Daerah*. Jurnal Supremasi Hukum, Vol 2, No. 2 (2013): 383-404
- Sumbu, Telly. *Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Kerangka Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah*, Jurnal Hukum, Vol 17, No. 4, (2010): 567-588
- Suriadinata, Vincent. *Penyusunan Undang-Undang di Bidang Investasi: Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia*. Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Vol 4, No. 1 (2019): 115-134
- Wijayanti, Septi Nur. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. Jurnal Media Hukum, Vol 23, No. 2 (2016): 186-199

### **Laporan dan Makalah**

- Ndadari, Laras Wulan dan Priyo Hari Adi, *Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah Terhadap Transfer Pemerintah Pusat*. The 2nd National Conference UWKMS, Surabaya, 6 September 2008
- Sidik, Machfud. *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia)*. Makalah disampaikan dalam Seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia, Yogyakarta, 13 Maret 2002

Tumbo, Sumule. *Gambaran Umum Pengelolaan Keuangan Daerah*, Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri RI, Tanpa Tahun

### **Website**

CNBC, Tak Cuma di RI, Omnibus Law Banyak Dipakai Negara Lain, <http://www.cnbcindonesia.com/news/html> diakses pada tanggal 29 Februari 2020

Privacy Exchange, A Global Information Resource on Consumer, Commerce and Data Protection Worldwide National Omnibus Laws, <http://www.privacyexchange.org/legal/nat/omni/nol.html> diakses pada tanggal 29 Februari 2020

Tempo, Pengamat Hukum: Banyak Negara Kapok Pakai Omnibus Law, <http://www.nasional.tempo.co/read> diakses pada tanggal 29 Februari 2020

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

