

PERUBAHAN KEKUASAAN UNDANG-UNDANG DASAR INDONESIA

(Kajian Tentang Pengagehan Kekuasaan Politik Indonesia
Dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan)

Oleh :

INDRA MUKHLIS ADNAN

Satu tesis yang diserahkan kepada pejabat
Dekan Pengajian Siswazah dan Penyelidikan
Kolej Undang-undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa,
Universiti Utara Malaysia
sebagai memenuhi syarat Pengijazahan ijazah Doktor Falsafah



Kolej Undang-Undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa
(College of Law, Government and International Studies)
Universiti Utara Malaysia

PERAKUAN KERJA TESIS / DISERTASI
(Certification of thesis / dissertation)

Kami, yang bertandatangan, memperakukan bahawa
(We, the undersigned, certify that)

Indra Mukhlis

Ph.D

calon untuk Ijazah

(candidate for the degree of)

telah mengemukakan tesis / disertasi yang bertajuk:
(has presented his/her thesis / dissertation of the following title):
"Perubahan Kekuasaan Undang-Undang Dasar Indonesia"

seperti yang tercatat di muka surat tajuk dan kulit tesis / disertasi.
(as it appears on the title page and front cover of the thesis / dissertation).

Bahawa tesis/disertasi tersebut boleh diterima dari segi bentuk serta kandungan dan meliputi bidang ilmu dengan memuaskan, sebagaimana yang ditunjukkan oleh calon dalam ujian lisan yang diadakan pada : **31 JANUARI 2010**

That the said thesis/dissertation is acceptable in form and content and displays a satisfactory knowledge of the field of study as demonstrated by the candidate through an oral examination held on: 31 JANUARY 2010

| | | | |
|--|---|-----------------------------------|----------------------------|
| Pengerusi Viva (Chairman for Viva) | : | PROF. MADYA DR. RUSNIAH AHMAD | Tandatangan (Signature) |
| Pemeriksa Luar (External Examiner) | : | PROF. DR. JAYUM ANAK JAWAN | Tandatangan (Signature) |
| Pemeriksa Dalam (Internal Examiner) | : | PROF. MADYA DR. MOHD FO'AD SAKDAN | Tandatangan (Signature) |

Tarikh: **31 JANUARI 2010**
(Date)

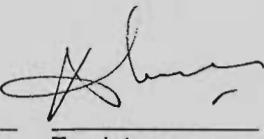
I ndra Mukhlis

Nama Pelajar
(*Name of Student*) : _____

Tajuk Tesis
(*Title of the Thesis*) : ***Perubahan Kekuasaan Undang-Undang Dasar Indonesia***

Program Pengajian
(*Programme of Study*) : **Ph.D**

Nama Penyelia/Penyelia-penyalia : **Penyelia - Prof. Dr. Ahmad Atory Hussain**


Tandatangan
(*Signature*)

Penyelia - Prof. Madya Dr. Ahmad Martadha
Mohamed



Tandatangan
(*Signature*)

PERSEMBAHAN

Dipersembahkan kepada yang mulia Ayahanda H. Mohd. Adnan dan Ibunda Hj. Nur'aini Adnan, yang tercinta Isteri Hj. Syafni Zuryanti, SH, MH dan Ananda tercinta, H. Irfan Ariandy Indra Putera, serta sahabat-sahabat yang telah banyak memberikan dukungan moril hingga terselesaikannya disertasi ini.

MOTTO

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil." (Q.S. An-Nissa ayat 58).

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah *subhanahu wata'ala*, atas segala rakhmat dan karunia yang telah dilimpahkan-Nya sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan dengan baik, walaupun dengan keterbatasan pengetahuan yang penulis miliki. Disertasi ini berjudul Perubahan Kekuasaan Undang-Undang Dasar Indonesia (Kajian Tentang Pengagehan Kekuasaan Politik Indonesia Dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan) dikemukakan untuk memperoleh Ijazah Ph.D kepada Kolej Undang-Undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa.

Kelancaran dalam mempersiapkan dan menyelesaikan disertasi ini tidak terlepas dari petunjuk-Nya, dukungan dan bantuan semua pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih yang setinggi tingginya kepada Penyelia penulis yang terhormat Prof. Dr. Ahmad Atory Hussein dan Prof. Dr. Ahmad Martadha Mohamed yang tidak jemu-jemu memberi dorongan, ucapan terimakasih juga disampaikan kepada yang terhormat Prof. Dr. Jayum Anak Jawan selaku Ekternal Examiner, Prof. Madya. Dr. Mohd Fo'ad Sakdan selaku Internal Examiner, Prof. Dr. Rusniah Ahmad selaku chairperson, yang telah memberikan kritik dan saran pada saat viva disertasi ini.

Akhirnya saya berdo'a semoga Allah SWT, berkenan memberi balasan kepada mereka dengan balasan yang setimpal (*jazakumullahu Khairal Jaza'*) dan mudah-mudahan karya ini bermanfaat bagi pengayaan ilmu pengetahuan dan berguna dalam rangka menumbuh suburkan kajian tentang Pengagehan Kekuasaan Politik Indonesia dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan. Dengan segala kerendahan hati, segala kritik yang konstruktif untuk kesempurnaan sangat penulis harapkan.

Kedah, 31 Januari 2010

Penulis



INDRA MUKHLIS ADNAN

ABSTRAK

Bahawa kajian ini adalah mengenai perubahan politik (kekuasaan) Undang-Undang Dasar dalam sistem kesatuan Indonesia yang ditinjau dari pendekatan atau perspektif sejarah politik, lebih fokus ialah beberapa undang-undang yang mengenai kerajaan tempatan dikaji dari sudut sejarah politik itu. Di Tangan Lembaga maupun kekuasaan berada, jika kenyataannya cenderung terpusat atau lebih terdominasi maka pada akhirnya kekuasaan tersebut akan melahirkan wujud keswenang-wenangan (*corrupt absolutely*). Upaya untuk menghindarinya tidak lain kecuali mendistribusikan kekuasaan tersebut pada lembaga-lembaga (*orgaan*) kekuasaan yang telah ditentukan, dengan maksud untuk menciptakan keseimbangan dalam kekuasaan (*balance of power*). Di Indonesia, upaya tersebut sebenarnya telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, baik sebelum amandemen maupun sesudah amandemen. tetapi dalam implementasinya, setelah berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 melalui Dekrit Presien 5 Juli 1959, bentuk pemerintahan, khususnya pemerintah daerah. Pemusatan atau dominasi kekuasaan berada di tangan Kepala Daerah pada masa Orde lama dan Orde Baru, kemudian beralih ke tangan DPRD pada Era Reformasi. Jika demikian adanya, jelaslah bahwa implementasi distribusi kekuasaan tersebut tidak sesuai atau telah bergeser dari ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertinggi (*Supremacy of constitution*) dalam *rechtsstaat* atau *rule of law* Republik Indonesia. Lalu, bagaimana bentuk pergeserannya, baik yang disebabkan faktor yuridis maupun politis, dan bagaimana pula solusi untuk masa mendatang. Guna keperluan tersebutlah maka penyusunan tesis dilakukan. Dalam bentuk *legal research*, dengan pendekatan histories, yuridis dan politis terhadap Undang-undang RI No. 18 Tahun 1965, Undang-undang RI No. 5 Tahun 1974, dan Undang-undang RI No. 22 Tahun 1999, serta terhadap dinamika politik Orde Lama (Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959), Orde Baru dan Era Reformasi, maka ditemukan suatu kesimpulan bahwa terjadinya pergeseran dalam distribusi kekuasaan pemerintah daerah karena tidak dijalankannya mekanisme *checks and balances* dan adanya bentuk kekuasaan subordinatif antara DPRD dan Kepala Daerah, baik disebabkan oleh faktor yuridis maupun politis. Secara Yuridis, Undang-undang RI No. 18 Tahun 1965 tidak menjalankan mekanisme *Check and Balances* dan menempatkan kekuasaan Kepala Daerah di atas kekuasaan DPRD, begitu juga Undang-undang RI No. 5 Tahun 1974 yang menempatkan kekuasaan Kepala Daerah di atas kekuasaan DPRD, sebaliknya Undang-undang RI No. 22 Tahun 1999 menempatkan kekuasaan DPRD berada di atas kekuasaan Kepala Daerah. Adapun secara politis, format politik Orde Lama yang terkonsentrasi atau otoriter telah memperkuat posisi Kepala Daerah, demikian juga pada masa Orde Baru dengan format politiknya yang birokratis dan sentralistik, sedangkan pada Era Reformasi memang telah diawali dengan keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD. Solusinya ke depan adalah dengan melakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung guna menghindari adanya bentuk kekuasaan yang subordinatif antara keduanya dan memperkuat posisi keduanya atas fungsi serta wewenang masing-masing. Tetapi solusi tersebut harus dilandasi dengan satu landasan hukum yang kuat berdasarkan *hierarchy of norms*. Untuk itu, revisi serta pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah yang linier, limitatif, adil dan bijaksana merupakan suatu kebutuhan yang seharusnya.

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|---------|
| HALAMAN JUDUL | |
| HALAMAN PERAKUAN KERJA TESIS/ DISERTASI | |
| PERSEMPAHAN | i |
| MOTTO | ii |
| KATA PENGANTAR..... | iii |
| ABSTRAK..... | iv |
| DAFTAR ISI | v |
| DAFTAR RAJAH..... | xi |
| JADUAL | xii |
| PETUNJUK | xiii |
| BAB I : PENDAHULUAN | |
| 1.1. Permasalahan Kajian | 1 |
| 1.2. Tujuan Kajian | 9 |
| 1.3. Siginifikan Kajian | 10 |
| 1.4. Andaian Kajian (<i>Assumption</i>) | 12 |
| 1.5. Kaedah Penyelidikan (Metodologi) | 14 |
| 1.5.1 Jenis Penelitian dan Metod Pendekatan..... | 15 |
| 1.5.2 Teknik Pengumpulan dan Teknik Analisis data | 17 |
| 1.6. Skop Kajian..... | 18 |
| 1.7. Konsep dan Teori Kajian | 21 |
| 1.7.1 Pengertian Konstitusi Menurut Konsep/ Sistem Negara Kesatuan | 21 |
| 1.7.2 Parti Politik | 24 |
| 1.7.3 Teori Tindakan (<i>Action Theory</i>) | 27 |
| 1.7.4 Konflik Politik | 29 |
| 1.7.5 Konflik dan Konsensus : Satu Perhubungan | 30 |

| | |
|--|----|
| 1.7.6 Konsep Pergeseran (Perubahan) Pengagehan Kekuasaan dari Sudut Yuridis | 33 |
| 1.7.7 Konsep Pergeseran..... | 38 |
| 1.8. Kerangka Analisis (<i>Framework Of Analisys</i>)..... | 40 |
| 1.9. Batasan Kajian | 45 |

BAB II : SOROTAN KARYA

| | |
|--|-----|
| 2.1. Pendahuluan | 46 |
| 2.2. Konstitusi Dilihat dari Sudut Politis dan Yuridis | 51 |
| 2.3. Kandungan (Muatan) Konstitusi..... | 55 |
| 2.4. Pelbagai Klasifikasi Konstitusi..... | 62 |
| 2.5. Klasifikasi Konstitusi Indonesia | 75 |
| 2.6. Konsep Kekuasaan..... | 90 |
| 2.7. Konsep Trias Politica..... | 96 |
| 2.8. Konsep Pemerintah Daerah | 103 |

BAB III : PERUBAHAN INSTITUSI-INSTITUSI POLITIK DAN PENGAGEHAN KEKUASAAN DALAM SISTEM KEKUASAAN INDONESIA.

| | |
|--|-----|
| 3.1. Pengagehan Kekuasaan dalam UUD 1945 | 115 |
| 3.1.1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)..... | 118 |
| 3.1.2. Institusi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) | 121 |
| 3.1.3. Institusi Presiden, Nasib Presiden dan Menteri-menteri | 123 |
| 3.1.4. Intitusi Mahkamah Agung (MA) | 124 |
| 3.1.5. Dewan Pertimbangan Agung (DPA) | 127 |
| 3.1.6. Badan Pemeriksa Kewangan (BPK)..... | 129 |
| 3.1.7. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Pemerintah Daerah Terdapat antara DPD Dan Pemerintahan..... | 131 |
| 3.1.8. Mahkamah Konstitusi (MK)..... | 133 |

| | |
|---|-----|
| 3.2 Pergeseran Pengagehan Kekuasaan | 135 |
| 3.2.1. Kekuasaan MPR | 136 |
| 3.2.2. Kekuasaan DPR | 138 |
| 3.2.3. Kekuasaan Presiden, MPR Sebelum Amandemen | 140 |
| 3.2.4. MPR, DPR dan Presiden Setelah Amandemen | 147 |
| 3.3. Pembatasan Kekuasaan | 158 |
| 3.4. Pengagehan Kekuasaan Dalam Pemerintahan Daerah.... | 166 |

**BAB IV : PERUBAHAN PENGAGEHAN KEKUASAAN ANTARA
DPRD DAN KEPALA DAERAH SEMASA ORDE BARU
INDONESIA (1965-1999)**

| | |
|---|-----|
| 4.1. Pengenalan | 174 |
| 4.2. Pergeseran Pengagehan Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 | 174 |
| 4.2.1. Landasan Lahirnya Undang-undang Nomor.18 Tahun 1965 | 174 |
| 4.2.2. Perubahan/Pergeseran Struktur Pemerintahan Daerah dari UUD 1945 | 185 |
| 4.2.3. Kepala Daerah..... | 186 |
| 4.2.4. Pergeseran Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dari UUD 1945..... | 190 |
| 4.2.5. Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dari UUD 1945..... | 195 |
| 4.2.6. Pergeseran Kekuasaan Kepala Daerah dari UUD 1945 | 198 |
| 4.2.7. Hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah Sejak Amandemen | 205 |

| | |
|---|-----|
| 4.3. Pengagehan Kekuasaan DPRD Dan Kepala Daerah Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974..... | 209 |
| 4.3.1 Landasan Lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974..... | 209 |
| 4.3.2. Pergeseran Struktur Pemerintah Daerah | 220 |
| 4.3.3. Kepala Daerah..... | 221 |
| 4.3.4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)..... | 227 |
| 4.4. Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah..... | 233 |
| 4.4.1. Fungsi Hak dan Wewenang | 233 |
| 4.4.2. Kewajiban | 237 |
| 4.5. Kekuasaan Kepala Daerah | 239 |
| 4.5.1. Fungsi dan Wewenang | 239 |
| 4.5.2. Kewajiban | 249 |
| 4.6. Hubungan DPRD dan Kepala Daerah | 250 |

**BAB V : PERUBAHAN, PENGAGEHAN KEKUASAAN ANTARA
DPRD DAN KEPALA DAERAH ERA REFORMASI (1999-
2004)**

| | |
|---|-----|
| 5.1. Pergeseran Pengagehan Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor : 22 Tahun 1999 | 256 |
| 5.1.1. Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 | 258 |
| 5.1.2. Struktur Pemerintahan Daerah | 270 |
| 5.1.3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) | 271 |
| 5.1.4. Kepala Daerah..... | 276 |
| 5.2. Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) | 288 |
| 5.2.1. Tugas, Wewenang dan Hak | 288 |
| 5.2.2. Kewajiban | 292 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 5.3. | Kekuasaan dan Kepala Daerah | 294 |
| 5.3.1. | Hak dan Wewenang | 294 |
| 5.3.2. | Kewajiban | 299 |
| 5.4. | Hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah | 301 |

**BAB VI : PERUBAHAN PENGAGEHAN KEKUASAAN ANTARA
DPRD DAN KEPALA DAERAH SELEPAS REFORMASI
(2004-2009)**

| | | |
|--------|--|-----|
| 6.1. | Pergeseran Pengagehan Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 | 307 |
| 6.1.1. | Proses Pembentukan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 | 307 |
| 6.1.2. | Masalah-Masalah dari Pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 | 308 |
| 6.1.3. | Beberapa Perubahan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 | 312 |
| 6.2. | Pergeseran Struktur Pemerintah Daerah | 319 |
| 6.2.1. | Kepala Daerah | 320 |
| 6.3. | Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)..... | 354 |
| 6.3.1. | Kekuasaan Kepala Daerah..... | 359 |
| 6.3.2. | Tugas dan Wewenang..... | 359 |
| 6.3.3. | Kewajiban | 362 |
| 6.4. | Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) .. | 363 |
| 6.4.1. | Tugas, Wewenang dan Hak | 365 |
| 6.4.2. | Kewajiban | 367 |
| 6.4.3. | Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah | 368 |

**BAB VII : ANALISIS PERUBAHAN KEKUASAAN ANTARA DPRD
DAN KEPALA DAERAH DARI 1965 HINGGA 2009**

| | |
|--|-----|
| 7.1. Pergeseran Pengagehan Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah | 372 |
| 7.1.1. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 | 372 |
| 7.1.2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 | 380 |
| 7.1.3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 | 385 |
| 7.1.4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 | 394 |
| 7.2. Pengaruh Dinamika Politik | 403 |
| 7.2.1. Orde Lama (ORLA) Periode 1959-1966 | 403 |
| 7.2.2. Orde Baru (ORBA) Periode 1966-1998 | 410 |
| 7.2.3. Era Reformasi Periode 1998-2009 | 418 |

**BAB VIII: SOLUSI MENCAPI KESEIMBANGAN PENGAGEHAN
KEKUASAAN**

| | |
|--|-----|
| 8.1. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung | 444 |
| 8.2. Penguatan Kapasitas Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah | 456 |
| 8.3. Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Khususnya Tentang Autonomi Desa | 461 |

BAB IX : PENUTUP

| | |
|-----------------------|-----|
| 9.1. Kesimpulan | 476 |
| 9.2. Saran | 482 |

| | |
|---------------------|------------|
| RUJUKAN..... | 485 |
|---------------------|------------|

DAFTAR RAJAH

| RAJAH | Halaman |
|--|---------|
| 1.1. Proses Pembentukan Undang-Undang Dasar | 9 |
| 1.2. Teori Sistem (sistem thourg) | 41 |
| 1.3. Konsep Input dan Through put dan output | 44 |
| 1.4. Konsep Input, truput, output dan out come | 44 |
| 3.1. Struktur Pemerintahan Republik Indonesia dalam Sistem Kesatuan Menurut UUD 1945 (Konstitusi) sebelum amandemen | 120 |
| 3.2. Bentuk Pengagehan Kekuasaan antara DPR dan Presiden Menurut UUD 1945 sebelum Amandemen 2002 | 144 |
| 3.3. Bentuk Pengagehan Kekuasaan antara DPR dan Presiden Menurut UUD 1945 Sesudah Amandemen 2002 | 154 |
| 4.1. Bentuk Pengagehan Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor: 18 Tahun 1965 | 208 |
| 4.3. Bentuk Pengagehan Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1974 | 254 |
| 5.1. Bentuk Pengagehan Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor: 18 Tahun 1965 | 256 |
| 5.2. Bentuk Pengagehan Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1974 | 256 |
| 5.2. Bentuk Pengagehan Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor: 22 Tahun 1999 | 305 |
| 6.1. Bentuk Pengagehan Kekuasaan antara DPR dan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Amandemen 2002 | 369 |
| 6.2. Bentuk Pengagehan Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor: 32 Tahun 2004 | 370 |

JADUAL

| | |
|--|-----|
| 1.1. Jumlah Responden | 18 |
| 2.1. Jenis dan Bentuk Konstitusi..... | 63 |
| 6.1. Bentuk Hubungan DPRD Dengan Kepala Daerah Selepas Reformasi ... | 371 |
| 7.1. Pergeseran Kekuasaan Presiden Indonesia | 421 |
| 7.2. Masa Kekuasaan Presiden Indonesia yang lebih berkesan dan berjaya dalam mengamandemen UUD | 422 |
| 7.3. Pemilihan Raya Presiden diadakan secara langsung | 426 |
| 7.4 Selepas Reformasi Dalam Aspek Cabang Kekuasaan di Indonesia yang Paling Berkuasa | 427 |
| 7.5. Peranan MPR | 430 |
| 7.6. Mengenai Pergeseran Peranan MPR Menurut UUD Ketika Reformasi . | 431 |
| 7.7. Kwaliti (Kualitas) Ahli-Ahli MPR..... | 431 |
| 7.8. UUD Selepas Reformasi Sejauh Mana Bergeser | 433 |
| 7.9. Kandungan/ Muatan UUD Selepas Reformasi sejauh mana bergeser | 434 |
| 7.10.Pergeseran Autonomi Daerah | 435 |
| 7.11.Autonomi Daerah Selepas Reformasi | 436 |
| 7.12. Meningkatkan Kesadaran/ Partisipasi Rakyat dalam sistem Autonomi UUD 2009 | 437 |
| 7.13. Kekuasaan Gubernur Selepas Reformasi | 439 |
| 7.14. Kelembagaan yang lebih Berkuasa di Daerah Selepas Reformasi | 440 |
| 7.15. Karakter Kekuasaan Bupati/Walikota Selepas Reformasi..... | 441 |
| 8.1. Pemilihan Gubernur Dilakukan Secara Langsung..... | 450 |
| 8.2. Pemilihan Bupati/Walikota Dilakukan Secara Langsung..... | 451 |

PETUNJUK

| | |
|-----------|--|
| APBD | : Anggaran Pembiayaan Belanja Daerah |
| APBN | : Anggaran Pembiayaan Belanja Negara |
| ABRI | : Angkatan Bersenjata Republik Indonesia |
| AMANDEMEN | : Perubahan Konstitusi |
| BPK | : Badan Pemeriksa Keuangan |
| BUMN | : Badan Usaha Milik Negara |
| DPRD | : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah |
| DPR | : Dewan Perwakilan Rakyat |
| DPD | : Dewan Perwakilan Daerah |
| DPA | : Dewan Pertimbangan Agung |
| GBHN | : Garis Besar Haluan Negara |
| GOLKAR | : Golongan Karya |
| HAM | : Hak Asasi Manusia |
| KKN | : Korupsi Kolusi Nepotisme |
| LPJ | : Laporan Pertanggungjawaban |
| LKPJ | : Laporan Keterangan Pertanggungjawaban |
| MA | : Mahkamah Agung |
| MK | : Mahkamah Konstitusi |
| MPR | : Majelis Permusyawaratan Rakyat |
| PAN | : Partai Amanat Indonesia |
| PDI | : Partai Demokrasi Indonesia |
| PDI-P | : Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan |
| PILKADA | : Pemilihan Kepala Daerah |
| PNS | : Pegawai Negeri Sipil |
| PPKI | : Panitia Persiapan Kemerdekaan Republik Indonesia |
| PPP | : Partai Persatuan Pembangunan |
| RUU | : Rancangan Undang-Undang |
| RAPBN | : Rancangan Anggaran Pembiayaan Belanja Negara |
| SDA | : Sumber Daya Alam |

| | |
|-----|------------------------------|
| SDM | : Sumber Daya Manusia |
| SI | : Sidang Istimewa |
| SU | : Sidang Umum |
| ST | : Sidang Tahunan |
| TNI | : Tentara Republik Indonesia |
| UUD | : Undang-Undang Dasar |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Permasalahan Kajian

Pokok dalam permasalahan kajian dalam tulisan ini ialah bagaimana wujudnya masalah-masalah yang lahir kesan dari sistem politik kesatuan (Unitary Sistem) ala-Indonesia, sebab itu Negara Kesatuan yang diproklamirkan semenjak Merdeka 1945 tetap melahirkan pergeseran-pergeseran hingga ke hari ini.

Kajian ini merupakan analisis pergeseran atau perubahan pada konflik kelembagaan yang berlaku di dalam konteks perlombagaan Indonesia semenjak Tahun 1945. Tentunya analisis ini menggunakan pendekatan sains politik yang lazimnya menyinggung hal-hal seperti kekuasaan pergeseran, perubahan autoritas, administrasi lokal, undang-undang peraturan dan pelbagai konsep politik yang bisa dihubungkan dengan analisis politik perlombagaan.

Kekuasaan merupakan suatu bagian integral dari kehidupan manusia itu sendiri. Oleh kerananya, kemanapun manusia berada, kekuasaan akan selalu hadir guna mengiringi kepentingan hidupnya, secara individual maupun komunal kekuasaan tersebut setingkat demi setingkat akan mengalami perubahan, dan akhirnya yang tinggal hanyalah kekuasaan primitif. Kekuasaan dalam bentuk primitif ini, kemudian berkembang ke arah tujuan yang pasti sehingga sifatnya yang sempurna akan muncul dan terealisasi dalam bentuk negara modern seperti sekarang (R.M. Mac Iver, *The Modern State*, 1950:218)

Dalam suatu negara modern, majoriti pembentukan kekuasaan dilakukan seiring dengan pembentukan lembaga-lembaga atau badan-badan (organisasi

negara) yang memperoleh kekuasaan tersebut. Lembaga atau badan organisasi negara itu,¹ dalam perkembangan selanjutnya dikenal dalam beberapa bentuk. Ada lembaga legislatif, eksekutif, judisiari, federatif, kepolisian, dan sebagainya. Namun di antaranya yang paling menonjol dalam perkembangan negara modern sekarang hanyalah tiga bentuk lembaga kekuasaan, yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan judisiari. Ketiga lembaga kekuasaan ini dipisahkan antara satu dengan yang lainnya menurut sebagian fahaman, sedangkan menurut sebagian fahaman lainnya hanyalah terpisah dalam arti formil. Dalam teori John Locke (dipetik dalam S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2002:42-43) bahawa fahaman yang memisahkan secara tidak formil tersebut dikenal dengan istilah ajaran tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*), sementara Ismail Suny (1986:21) menyatakan bahawa “fahaman yang hanya memisahkan dalam arti formil dikenal dengan ajaran pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*).

Negara Republik Indonesia sendiri tidak mengenal adanya pemisahan kekuasaan. Argumentasi (*separation of power*) tersebut dapat diperhatikan dari

¹ John Locke mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masingnya berdiri sendiri yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). ... Menurut Montesquieu kekuasaan (fungsi) di dalam negara itu dibagi ke dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan judisiari (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang). Dalam S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, Hlm. 42-43. Van Vollenhoven membagi kekuasaan negara menjadi empat bentuk kekuasaan (*Catur Praja*), yaitu Pemerintahan (*bestuur*), Perundang-undangan, Kepolisian dan Pengadilan. Dalam Wiriyono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, Hlm. 17. logemann membagi kekuasaan negara ke dalam lima fungsi (*Panca Praja*), yaitu: Fungsi Perundangan (*wetgeving*), Fungsi Pelaksana (eksekutif), Fungsi Pemerintahan (dalam arti sempit), Fungsi Peradilan, dan Fungsi Kepolisian. Sedangkan A. M. Donner mengemukakan teori *Dwi Praja*, yaitu kekuasaan menentukan politik negara (menentukan tugas alat-alat perlengkapan negara) dan kekuasaan menyelenggarakan tugas-tugas tersebut. Lihat Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, Hlm. 8-9.

penentuan kekuasaan terhadap lembaga-lembaga negara seperti halnya termuat dalam UUD 1945. Misalnya, Presiden mengesahkan rancangan undang-undang (RUU) yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang, padahal jika berpedoman kepada fahaman pemisahan kekuasaan (*separation of power*) maka wewenang untuk mengesahkan RUU (Rancangan Undang-undang) tersebut berada di tangan DPR (Dewan Perwakilan Rayat) sebagai lembaga legislatif. Demikian juga, bahawa dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain harus memperhatikan pertimbangan DPR, sementara kekuasaan tersebut menjadi milik Presiden sebagai lembaga eksekutif menurut fahaman pemisahan kekuasaan Montesquieu.² Oleh kerana itu, cukup argumentatif jika Ismail Suny (1986:21) menegaskan bahawa dalam UUD 1945 tidak dikenal adanya pemisahan kekuasaan dalam arti materil, tetapi pemisahan kekuasaan yang dilaksanakan adalah pemisahan dalam bentuk formil. Hal yang sama juga dikatakan oleh Jennings bahawa pada umumnya di Indonesia tidak pernah dilaksanakan pemisahan kekuasaan dalam arti materil kecuali dalam bentuk formil (*division of power*).

Dengan menganut pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam arti formil, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan penyelenggaraan negara didistribusikan kepada beberapa lembaga negara. Sebelum amandemen UUD 1945 tahun 2002, kekuasaan tersebut didistribusikan kepada MPR, DPR, Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA) dan Badan Pemeriksa Kewangan (BPK). Sedangkan sesudah amandemen 2002,

² Montesquieu berpendapat bahawa kekuasaan (fungsi) di dalam negara itu dibagi ke dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan judisiari (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang)

kekuasaan tersebut didistribusikan kepada tujuh lembaga yaitu MPR, DPR, Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Kewangan (BPK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Pengagehan kekuasaan antar lembaga-lembaga negara tersebut mengindikasikan kalau masing-masing lembaga berdiri sendiri secara formil, namun memiliki keterkaitan erat antara satu sama lain dalam menjalankan kekuasaannya, atau dengan kata lain adanya percampuran kewenangan secara materil. Meskipun tidak ada pemisahan kekuasaan secara materil, namun bukan berarti terjadi adanya bentuk wewenang subordinatif di antara lembaga tersebut. Khususnya antara DPR dengan Presiden, di mana DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden dan Presiden pun tidak bertanggungjawab kepada DPR.

Pengagehan kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara tersebut dijalankan pada tingkat nasional (pusat atau federal), di mana mekanisme serta kedudukannya sebagai alat perlengkapan dalam struktur negara Republik Indonesia menerusi UUD 1945 sebagai asasnya dan seterunya terbentuk konstitusi negara. Tetapi mengingat negara merupakan suatu organisasi besar, sudah merupakan konsekuensi logis jika organisasi besar itu dibagikan kepada bagian-bagian organisasi yang lebih kecil menurut besar dan kecilnya organisasi. Hal itu dikeranakan, selain luasnya wilayah (termasuk juga besarnya jumlah penduduk) negara Indonesia, juga terdapat pula ruang lingkup kerja yang besar dari masing-masing organisasi. Menyadari hal itu, jauh sebelumnya, pengasas-pengasas Republik Indonesia ini telah memformulasikan adanya pembagian organisasi

negara Indonesia ke dalam beberapa bentuk daerah, atau konsep pembagian daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945. Tetapi upaya pemberian wewenang atau pendeklasian kekuasaan kepada organisasi negara yang lebih kecil itu tidak akan efektif tanpa diikuti pula dengan mempersiapkan perangkat-perangkatnya. Dengan demikian, jelaslah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak saja adanya pembagian organisasi pemerintahan tetapi juga adanya pemberian wewenang kepada lembaga-lembaga tertentu untuk menjalankan organisasinya.

Menurut UUD 1945 organisasi pemerintahan yang lebih kecil atau pada tingkat daerah dikatakan sebagai Pemerintahan Daerah atau pemerintahan negara bagian. Adapun perangkat-perangkat organisasi pemerintahan daerah, seperti ditegaskan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, pada dasarnya terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penggunaan kedua perangkat organisasi atau lembaga kekuasaan dalam pemerintahan daerah dimaksudkan sebagai refleksi dari adanya dua lembaga kekuasaan yang sama pada tingkat pusat. Jika pada tingkat pusat, DPR dan Presiden sebagai dua lembaga yang posisinya sama tinggi dan berperan dalam mengambil kebijakan penyelenggaraan pemerintahan negara, Presiden menempati posisi eksekutif dan DPR di posisi legislatif maka DPRD dan Kepala Daerah pun demikian adanya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Jadi, hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah seharusnya berpedoman pada hubungan antara DPR dan Presiden, selain sama-sama sebagai lembaga kekuasaan yang mandiri secara formil, memiliki percampuran kewenangan secara

materil, juga tidak ada wewenang subordinatif di antara keduanya. Khususnya dalam hal wewenang subordinatif ini, maksudnya Kepala Daerah tidak dapat memberhentikan DPRD dan Kepala Daerah juga tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Dengan begitu, meskipun tidak terjadi pemisahan kekuasaan dalam arti materiil, namun terdapat batas-batas yang tidak boleh dilewati oleh kedua lembaga ini dalam menjalankan kekuasaannya.

Akan tetapi, dalam perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia khususnya setelah kembali menjalankan UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 konsep tentang hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) antara DPR dengan Presiden yang tertuang dalam UUD 1945 tidak terimplementasi dengan baik. Bagitu juga di peringkat daerah pun, konsep hubungan kekuasaan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Kepala Daerah tidak terimplementasi. Implementasinya kadang-kadang menempatkan kekuasaan Kepala Daerah jauh lebih kuat (*executive heavy*) dari kekuasaan DPRD, dan terkadang sebaliknya (*legislative heavy*), bahkan telah terjadi suatu bentuk subordinasi antara keduanya.

Contoh kes *pertama* ialah, pada pemilihan Gubernur Provinsi Jambi tahun 1979. Waktu itu terdapat beberapa orang anggota DPRD dari Fraksi Karya Pembangunan (Golkar) yang tidak memilih calon yang telah ditentukan oleh Pemerintah. Akibatnya, setelah calon tersebut menduduki posisi Gubernur Provinsi Jambi, maka beberapa anggota DPRD dari Fraksi Karya Pembangunan yang tidak memilihnya itu diberhentikan (*di-recall*) dari keanggotaan DPRD Provinsi Jambi. Kes ini mempertontonkan betapa kuatnya posisi Kepala Daerah.

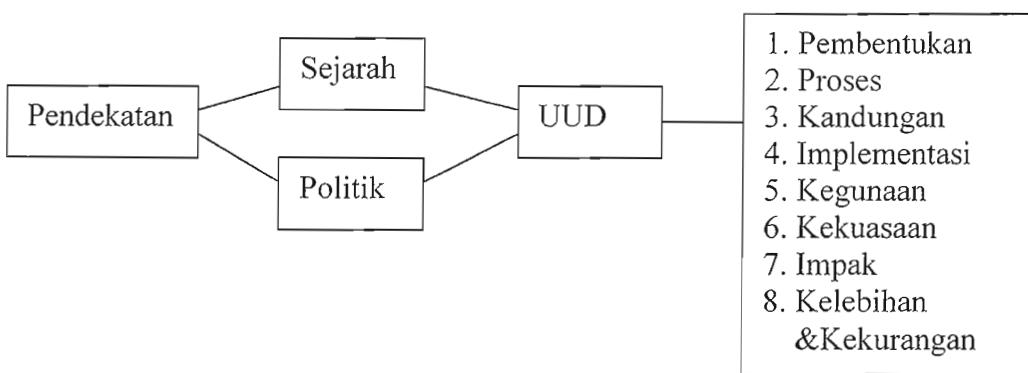
Meskipun pada dasarnya DPRD merupakan lembaga yang sama derajatnya dengan Kepala Daerah, namun kenyataanya DPRD berada di bawah bayang-bayang kekuasaan Kepala Daerah. Ini dikeranakan anggota DPRD itu dipilih tidak menerusi pemilihannya atau pemilih.

Contoh kes *kedua* ialah pemberhentian Walikota Surabaya Bambang D.H. Oleh kerana yang bersangkutan tidak mau merevisi laporan pertanggungjawaban (LPJ) tahunan lantaran merasa baru sebulan menjabat sebagai walikota menggantikan walikota sebelumnya yang juga dilengserkan dari jabatannya, maka lewat rapat paripurna DPRD Kota Surabaya tanggal 12 Juli 2002, DPRD memutuskan pengusulan pemecatannya tersebut kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Tetapi belum lagi turun pengesahan pemberhentian dari Presiden, DPRD telah memutuskan bahawa posisi, wewenang dan tanggung jawab Walikota untuk sementara diisi Sekretaris Kota Surabaya. Kes pemberhentian Walikota Surabaya ini menampilkan cerita sebaliknya, di mana DPRD memiliki posisi yang kuat sehingga Kepala Daerah (pihak eksekutif) berada di bawah bayang-bayang kekuasaan DPRD. (dipetik pada surat kabar Suara Merdeka tanggal 12 Juli 2002)

Kedua contoh kes tersebut hanyalah sebagian kecil dari sejumlah besar kes yang bermunculan dalam hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah sebagai perangkat pemerintahan daerah. Kedua contoh tersebut juga mengindikasikan bahawa Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah tidak seimbang. Bagaimana dapat dikatakan seimbang, jika keberadaan suatu lembaga kekuasaan itu masih subordinatif terhadap lembaga lainnya. Sulit

bagi DPRD untuk menjalankan fungsi kontrolnya terhadap Kepala Daerah, kerana Kepala Daerah dapat memberhentikan keanggotaan DPRD. Sementara Pengagehan kekuasaan seimbang yang dimaksukan dapat terealisasi ketika antar lembaga kekuasaan dapat menjalankan fungsinya masing-masing dan dapat menciptakan mekanisme *checks and balances*, dalam menjalankan fungsinya tersebut. Pengagehan kekuasaan yang seimbang dimaksudkan untuk menghindari terjadinya pemerintahan sentralistik di mana semua kuasa berada pada satu tangan. Ini kerana pemerintahan sentralistik menurut Bertrand Russel dalam bukunya berjudul *The Practice and theory of Bolshevism* (Terjemahan Mohammad Oemar dkk, 1995: 246) bahawa akan cenderung melahirkan kekerasan dalam pelaksanaannya, sekaligus dapat menghilangkan batas-batas kekuasaan itu sendiri.

Melalui implementasi yang terjadi, terungkap suatu kenyataan bahawa pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah sudah tidak sesuai lagi atau telah bergeser dari konsep pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, terlepas dari seimbang atau tidaknya. Memang UUD 1945 - khususnya sebelum amandemen 2002 tidak merinci bagaimana konsep pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Namun dikeranakan UUD 1945 sebagai konstitusi negara, seharusnya semua ketentuan dan praktik yang dilakukan tidak boleh bertentangan dengannya. Untuk itu, konsep pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden tetap menjadi landasan utama (*fundamental norms*) dalam membuat konsep pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, baik



Rajah 1: Proses Pembentukan UUD

Melalui aturan tertulis (peraturan perundang-undangan) maupun melalui kebijakan-kebijakan. Apabila kententuan-ketentuan yang termuat dalam UUD 1945 dapat dikalahkan atau digeser dalam implementasinya, baik oleh kebijakan-kebijakan yang bersifat politis maupun oleh peraturan perundang-undangan sendiri, berarti keinginan untuk menempatkan UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi (*supremacy of constitution*) hanyalah angan-angan belaka. Akhirnya, apabila konstitusi tidak lagi dianggap sebagai hal yang memiliki supremasi dalam pemerintahan negara, otomatis akibatnya juga akan mengaburkan penegakan supremasi hukum (*supremacy of law*) yang menjadi unsur terpenting dalam suatu negara hukum (*rechtsstaat, rule of law*).

1.2. Tujuan Kajian

Dalam kajian ini, beberapa tujuan telah dikenal pasti untuk diterapkan antaranya ialah :

Pertama, untuk menganalisis pengagehan kekuasaan politik Indonesia semenjak Tahun 1945 dan sistem politik kesatuan yang diwujudkan hingga kini. Ini termasuklah beberapa institusi politik Indonesia seperti tiga cabang (lembaga) pemerintahan/kekuasaan iaitu DPR, MPR, Mahkamah Agung,

Institusi Kepresidenan dan Kerajaan Tempatan.

Kedua, untuk mengkaji dan menganalisis pengagehan kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah menurut undang-undang yang dikeluarkan semasa era orde baru sejak dari Tahun 1965 hingga 1974, undang-undang itu termasuklah undang-undang No 18 Tahun 1965 dan undang-undang No. 5 Tahun 1974.

Ketiga, untuk mengkaji dan menganalisis pengagehan kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah menurut undang-undang yang dikeluarkan dalam era reformasi yaitu undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, serta merumuskan analisis kajian perubahan kekuasaan kerajaan tempatan di Indonesia khusus Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 di Indonesia. Yang diharapkan memberikan sumbangan konsep atau teori baru yang berkenaan dengan teori *checks and balances*.

1.3. Signifikan Kajian

Sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya, kajian ini di jangka dapat menghasilkan beberapa kegunaan manfaat suatu penelitian itu secara umum adalah dalam bentuk teoritis dan praktis.

Secara teoritis, kajian ini diharapkan dapat meningkatkan lagi pengembangan disiplin Ilmu Politik, Administrasi Negara dan Norma (Etika) Hukum Tata Negara, baik bidang kajian Hukum Konstitusi maupun Hukum Autonomi Daerah (Desentralisasi), meskipun ciri bentuk Negara kesatuan (*union*) memusatkan kekuasaan terpusat (*centralized*) namun pengalaman fakta empirik di Indonesia memberi kewenangan autonomi kepada daerah.

Dalam kajian Hukum Konstitusi, UUD 1945 amandemen (pindaan) merupakan Konstitusi Tertinggi Indonesia, dimana semua bentuk peraturan perundang-undangan di bawahnya harus merujuk dan menjadikan UUD 1945 amandemen sebagai barometer pengujinya (*toetsingsgronden*), baik formil maupun materil. Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan (*judicial review*), baik formil maupun materil, dimaksudkan agar terciptanya suatu tarap sinkronisasi dalam sistem tata urut peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*). Oleh itu, dengan mengkaji bentuk pergeseran (perubahan) yang terjadi dalam pengagehan kekuasaan antara DPRD dengan Kepala Daerah, otomatis juga mengukur bagaimana validitas tarap sinkronisasi dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia selama ini, sehingga pada gilirannya dapat menemukan solusi terbaik untuk lebih menciptakan tarap sinkronisasi tersebut di masa mendatang,

Adapun dalam kajian hukum autonomi daerah, di mana autonomi daerah itu sendiri merupakan penyerahan sebagian wewenang pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Selama ini makna tersebut tidak dijalankan semestinya, kecuali hanya dilakukan oleh pusat secara sentralistik. Konsekuensinya, tidak sedikit dari aturan serta kebijakan yang dikeluarkan tidak mengakomodasi berbagai kepentingan lokal, dan bahkan jauh dari rasa kepantasan dan keadilan (*exaequo et bono*). Oleh kerana itu, belajar dari implementasi keempat undang-undang mengenai pemerintahan daerah di atas, tentunya penting untuk mengkaji lebih lanjut mengenai tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah,

dengan landasan konstitusional. Jadi, berangkat dari pengalaman sebelumnya, terbuka kesempatan yang luas untuk membentuk landasan yuridis mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak saja diadopsi lewat anturan-aturan normatif (*law in books*) namun juga dipadukan dengan kenyataan-kenyataan yang berkembang dalam kehidupan masyarakat (*law in actions*).

Manakala secara praktis pula, selain berguna menjadi informasi awal bagi yang ingin mengadakan penelitian selanjutnya dalam bentuk penelitian yang lebih mendalam lagi, juga berguna sebagai masukan bagi para penyelenggara negara dalam merumuskan aturan-aturan atau kebijakan publik (*public Policy*) khususnya dalam administrasi pemerintahan daerah, dan bagi kalangan infra struktur politik lainnya. Keberadaan kalangan infra struktur politik dalam gelanggang otonomi daerah menjadi urgen, kerana kawalan terhadap perjalanan pemerintahan daerah tidak cukup hanya dilakukan melalui aparat pemerintahan pusat dan DPRD saja tetapi juga oleh semua kalangan bagi *pressure groups* atau kumpulan pendesak masyarakat.

1.4. Andaian Kajian (*Assumption*)

Secara umum terdapat dua andaian akan faktor yang menyebabkan terjadinya implementasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang dipandang tidak sesuai atau berkonflik dari ketentuan-ketentuan yang termuat dalam konstitusi negara, yaitu adanya peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi tertinggi negara (faktor historis) dan kerana adanya kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pihak pemerintah (faktor dinamika politik). Dalam hal peraturan perundang-undangan yang dimaksud baik berupa undang-undang

maupun bentuk lainnya, di mana muatannya atau kandungannya memang digibal sedemikian rupa kerana adanya ketentuan-ketentuan konstitusi yang dianggap multi-interpretatif. Adapun mengenai dasar-dasar aturan, pada dasarnya adalah keputusan-keputusan yang dilakukan pemerintah sebagai pihak eksekutif. Banyak pertimbangan yang dapat digunakan, bagi pihak eksekutif untuk mengeluarkan suatu keputusan dapat berupa faktor ekonomis, sosiologis dan budaya-namun intinya dari semua pertimbangan tersebut bermuara pada faktor politis guna melancarkan penyelenggaraan pemerintahan yang sedang berlangsung. Jadi, dapat dikatakan bahawa terjadinya suatu pergeseran (perubahan) tersebut disebabkan oleh faktor historis dan dinamika politik itu sendiri.

Problem statement, bahwa Pergeseran (perubahan) dalam pengagehan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif dari ketentuan-ketentuan yang termuat dalam konstitusi dasar UUD 1945, tentunya tidak luput dari pengaruh kedua faktor kekuasaan eksekutif dan legislatif yang terkandung dalam teori *checks and balances*. Oleh kerana itu, penting untuk mengetahui bagaimana kedua faktor tersebut dapat menciptakan terjadinya pergeseran (perubahan) dalam pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Kepentingan itu sekaligus menunjukkan bahawa upaya untuk memahami kedua faktor tersebut telah menjadi permasalahan dalam penelitian ini.

Bermula dari faktor-faktor tersebut, maka andaian-andaian yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini sebagai *Problem Questions* antaranya:

1. Apakah bentuk pergeseran (perubahan) dalam pengagehan kekuasaan antara DPRD (legislatif) dan Kepala Daerah (eksekutif) bisa melalui

empat undang-undang mengenai pemerintahan daerah.

2. Bagaimana dinamika politik dan aspirasi masyarakat Indonesia itu yang menyebabkan terjadinya pergeseran (perubahan) dalam pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah.
3. Apakah upaya-upaya untuk menciptakan suatu keseimbangan dalam pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah secara konstitusional.

Adapun andaian-andaian ketiga di atas dilakukan untuk mencari format sekaligus sebagai salah satu solusi yang dapat dilakukan masa mendatang.

1.5 Kaedah Penyelidikan (Metodologi)

Kajian ini merupakan analisis kandungan (*content analysys*) yang dikaji secara berselang-seling dari sudut politik, pentadbiran dan juga historis serat beberapa sudut undang-undang (yuridis). Menjadi objek penting dalam kajian ini perubahan konflik kekuasaan politik di Indonesia semenjak UUD 1945 hingga sekarang (era reformasi). Menjadi unsur-unsur dan implementasi undang-undang tersebut.

Justeru, bahan-bahan penelitian yang digunakan dalam rangka menelusuri permasalahan kajian ini adalah, meliputi bahan-bahan primer, bahan-bahan sekunder dan bahan-bahan tertier. Bahan primer berupa UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen, Ketetapan-ketetapan MPR, Undang-undang-khususnya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan

Undang-undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-undang lainnya yang berkaitan dengan pembahasan ini, dan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Undang-undang tersebut. Selain itu, temu ramah dengan para responden yang terdiri daripada tokoh-tokoh politik, intelektual.

Manakala bahan-bahan sekundernya, meliputi dan terbitan-terbitan yang dianggap berhubungan dengan tajuk tulisan-tulisan kajian ini. Tulisan juga akan digunakan bagi memantapkan analisis ini atau terbitan yang dimaksud, adalah hasil-hasil kajian dan karya –karya lainnya dari kalangan ahli seperti sains politik adaministrasi, hukum serta dari kalangan ilmu lainnya yang dianggap mendukung kajian ini. Di samping itu, kajian ini juga memerlukan bahan tertier berupa kamus bahasa Indonesia dan kamus hukum. Kedua kamus tersebut digunakan untuk memberikan batasa kata dan istilah terhadap bahan-bahan primer dan sekunder.

1.5.1. Jenis Penelitian dan Metod Pendekatan

Kajian adalah berbentuk normatif yang berasaskan sains politik serta beberapa konsep undang-undang atau “kajian legal” yakni suatu penelitian yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan melalui kaidah-kaidah hukumnya. Oleh kerana hanya berbentuk penelitian normatif, sudah tentu sumber penelitiannya adalah dengan mengutamakan bahan-bahan pustaka atau fakta-fakta hukum lainnya, yang disebut sebagai data sekunder. Selain itu untuk memperkuat argumentasi digunakan juga data survai terhadap responden dari pendapat para ahli pada bidangnya.

Terdapat empat pendekatan akademik yang digabungkan, yaitu pendekatan empiris, sejarah, yuridis dan politik. Pendekatan *pertama*, sejarah

digunakan untuk melihat bagaimana realitas sejarah yang terjadi di seputar atau yang melatar belakangi kelahiran Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Undang-Undang No.5 Tahun 1974, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dan Undang-undang N0. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Manakala pendekatan sejarah adalah merupakan keempat-empat penafsiran (*historical interpretation*) dalam memahami rumusan tertentu dalam ketiga undang-undang tersebut. Selain itu keempat-empat UUD itu akan di analisis mengikat sudut-sudut tertentu seperti proses pembentukannya, kandungannya, implementasinya, kegunaannya, kekuasaan, keberkesanannya, kelebihan dan kelemahan dan lain-lain.

Pendekatan *Kedua*, yuridis adalah sebagai objek kajian yang mengalami perubahan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah untuk ia itu keempat undang-undang mengenai pemerintahan daerah tersebut. Dengan pendeskripsiannya itu diharapkan akan tergambar bagaimana bentuk Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut masing-masing undang-undang. Gambaran tersebut kemudian digunakan pula sebagai bahan untuk melakukan pengujian terhadap Konstitusi Indonesia-baik sebelum maupun sesudah amandemen UUD 1945-sehingga diketahui apakah telah terjadi suatu pergeseran (perubahan) atau tidak.

Dengan kata lain, pendekatan yuridis ini bermaksud untuk mengkaji bagaimana implementasi ketentuan-ketentuan konstitusional dalam sistem peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang mengenai pemerintahan daerah.

Menurut Rudolf Kjellen (dipetik dalam M. Solly Lubis, 1983 : 87)

merupakan suatu pendekatan yang tidak terpisahkan dari pembicaraan mengenai pemerintahan daerah, kerana pemerintahan daerah dalam kerangka negara kesatuan adalah kratopolitik atau sebagai subsistem politik. Pendekatan *Ketiga*, politik digunakan untuk mengetahui bagaimana dinamika politik yang terjadi pada saat implementasi keempat undang-undang tersebut. Sehingga nantinya akan terjawab, adakah atau tidaknya peran politik suatu orde pemerintahan yang mempengaruhi pergeseran (perubahan) dalam pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Dengan kata lain kajian ini merupakan hasil analisis perubahan undang-undang kerajaan tempatan yang dibicarakan dari perspektif sejarah politiknya.

1.5.2. Teknik Pengumpulan dan Teknik Analisis Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah *library research* dan survai terhadap para ahli dan praktisi yakni suatu teknik dengan mengumpulkan peraturan perundang-undangan serta tulisan lainnya melalui sumber pustaka maupun lewat media informasi (*press*) yang berkenaan dengan kajian ini dan melakukan wawancara dan kuisioner terhadap para ahli dan praktisi, dengan metod *Simple Random Sampling*, dimana penulis melakukan penyebaraan kuisioner terhadap responen sebanyak 300 orang, yang terdiri dari kalangan eksekutif, legislatif, dan kelompok independen.

Jadual 1.1. Jumlah Responden

| No | Pekerjaan (posisi) | Pendapatan (Bulan) | Posting | Umur | Jenis Kelamin | | Jumlah Responden |
|-----------------|-----------------------|-----------------------|---------|-------------|---------------|-----------|---------------------|
| | | | | | Jantan | Wanita | |
| 1 | Bupati | 35 – 70 Jt | Daerah | 38 – 55 Thn | 3 | - | 3 |
| 2 | Walikota | - | - | - | - | - | - |
| 3 | Pegawai Publik | 10 - 21 Jt | Daerah | 30-50 Thn | 70 | 30 | 100 |
| 4 | Dosen Hukum | 4 - 10 Jt | UIR | 27-50 Thn | 30 | 10 | 40 |
| 5 | Guru | 2 – 6 Jt | Daerah | 25 – 47 Thn | 25 | 6 | 31 |
| 6 | Siswarajeh | - | UIR | 20-30 Thn | 75 | 15 | 90 |
| 7 | Pak Lurah | 3 – 5.5 Jt | Daerah | 35 – 48 Thn | 5 | 4 | 9 |
| 8 | LSM | 2 Jt | Daerah | 25- 40 Thn | 7 | 3 | 10 |
| 9 | Advokat | 7 – 10 Jt | Daerah | 30 – 45 Thn | 7 | 4 | 11 |
| 10 | Dan lain-lain | - | Daerah | 25 – 30 Thn | 5 | 1 | 6 |
| Total Responden | | | | | | 300 Orang | |

Sumber : Data olahan hasil kajian.

Dalam menganalisis bahan-bahan primer berupa gambaran tentang Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut keempat Undang- undang pemerintahan daerah tersebut, digunakan metod analisis deskriptif (*descriptive analysys method*). Selanjutnya dalam menganalisis bahan-bahan primer berupa penarikan terhadap asas-asas hukum melalui peraturan perundang-undangan maka digunakan metode analisis kandungan (*content analysis method*). Manakala untuk menganalisis bahan-bahan sekunder dan tertier maka digunakan metode analisis deduktif (*deductive analysys method*).

1.6. Skop Kajian

Tidak sedikit undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang dapat ditemukan dalam penyelenggaran pemerintahan Republik Indonesia, belum lagi ditambah dengan peraturan perundang-undangan lainnya selain berbentuk

undang-undang. Namun sebagian besar undang-undang tersebut dibuat dalam kondisi konstitusi negara yang tidak stabil, baik dalam masa berlakunya UUD 1945 periode 1945-1949, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) 1949 maupun dalam masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Oleh kerana itu, penulisan ini mambatasi diri pada undang-undang yang dibuat setelah kembali berlakunya UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Terdapat empat undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang dikeluarkan pemerintah Indonesia sejak Dekrit tersebut, yaitu Undang-undang No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Undang- undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Masa berlakunya Undang-undang No.18 Tahun 1965 tidak terlalu lama. Meskipun Undang-undang No. 5 Tahun 1974 baru ditetapkan tanggal 23 Juli 1974, namun dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebelumnya, praktis Undang-undang No.18 Tahun 1965 tidak digunakan lagi. Sementara Undang-undang No.5 Tahun 1974 berlaku hingga dikeluarkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tanggal 7 Mei 1999, dan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 diganti lagi dengan Undang-undang 32 Tahun 2004.

Pengambilan keempat undang-undang mengenai pemerintahan daerah tersebut sebagai objek penelitian, juga diikuti dengan penelaahan terhadap dinamika politik yang menyertainya. Undang-undang No.18 Tahun 1965

dikeluarkan pada masa Orde Lama, Undang-undang No. 5 Tahun 1974 pada masa Orde Baru, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang 32 Tahun 2004 pada Era Reformasi. Orde Lama dimulai sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang sekaligus sebagai awal berdirinya pemerintahan Demokrasi Terpimpin. Orde Baru berawal dari pecahnya peristiwa pemberontakan G-30-S/PKI tanggal 30 September 1965, yang dilanjutkan dengan dikeluarkannya Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar). Rentetan peristiwa tersebut diakhiri dengan pengangkatan Soeharto sebagai Pejabat Presiden oleh MPRS tahun 1967, yang sekaligus menandai dimulainya Orde Baru dalam pemerintahan Indonesia. Tetapi kemudian, pemerintahan Orde Baru pun berakhir setelah berkuasa lebih kurang selama 32 tahun di Indonesia, lalu muncul pula orde berikutnya yang dikenal dengan istilah Era Reformasi. Era ini dimulai sejak tanggal 21 Mei 1998 seiring dengan berhentinya Soeharto dari tampuk kepresidenan Indonesia pada waktu yang sama.

Dengan demikian, selain ditentukan lewat keempat undang-undang tersebut, pergeseran (perubahan) dalam Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah juga ditentukan oleh dinamika politik yang sedang berkembang, yaitu dinamika politik Orde Lama, Orde Baru dan Era Reformasi.

Guna mengetahui bagaimana bentuk pergeseran (perubahan) dalam Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, maka konstitusi yang dijadikan sebagai barometernya adalah konstitusi yang digunakan pada masa berlakunya undang-undang dan berlangsungnya dinamika politik yang dimaksud. Jadi, Undang-undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-undang No. 5 Tahun 1974

diukur melalui UUD 1945 sebelum amandemen dan setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sedangkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang 32 Tahun 2004 diukur melalui UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen 2002. Oleh kerana adanya dua bentuk konstitusi yang digunakan, maka dalam penulisannya akan diperjelas dengan ungkapan *UUD 1945 sebelum amandemen* dan *UUD 1945 sesudah amandemen*.

1.7. Konsep dan Teori Kajian

Kajian ini akan menggunakan beberapa konsep atau teori politik dalam menganalisis dan mengaplikasikannya dengan tajuk perbicaraan ia itu perubahan yang berlaku ke atas pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah di Indonesia menurut konstitusi. Justeru dibawah ini akan dibicarakan secara umum konsep-konsep itu yang nantinya akan dikaitkan dengan pembandingan seluruh bab-bab tesis ini.

Beberapa konsep/pengertian yang berkaitan dengan tajuk kajian ini seperti Konstitusi menurut beberapa karya sarjana seperti K.C. Wheare, Boganov dan beberapa orang lagi. Analisis juga akan menghubungkan dengan beberapa teori politik kekuasaan yang tersohor (populer)

1.7.1 Pengertian Konstitusi Menurut Konsep/Sistem Negara Kesatuan.

Ditonjolkan kata *Konstitusi* dalam tulisan ini karena secara umum kata konstitusi lebih banyak digunakan ketimbang kata *undang-undang dasar*, meskipun terkadang digunakan juga kata *Undang-undang Dasar*, penggunaan kata *undang-undang dasar* walaupun dianggap berasal dari kata Grondwet- pada

kenyataannya lebih sebagai upaya untuk memperlihatkan ciri keaslian bangsa Indonesia. Hal tersebut, menurut J. C. T. Simorangkir (*Hukum dan Konstitusi Indonesia*, Jilid II Gunung Agung, Jakarta, 1986 : 56-57), dapat dilihat dari beberapa kali upaya penetapan bentuk hukum dasar tertinggi itu.UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, KRIS 1940 ditetapkan pada tanggal 27 Desember 1949, UUDS 1950 ditetapkan pada tanggal 17 Agustus 1950. Melalui beberapa penetapan tersebut, ternyata KRIS 1949 yang menggunakan kata *konstitusi*. Kenyataan tersebut tidak lain kerana KRIS 1949 ditetapkan dalam suasana pengaruh pihak lain,yakni lewat Konperensi Meja Bundar di Den Haag, sedangkan penetapan UUD 1945 dan UUDS 1950 dilakukan dalam suasana Indonesia asli. Dengan demikian, sebenarnya penggunaan kata *undang-undang dasar* di Indonesia bukanlah sebagai bentuk untuk membedakannya dengan kata *konstitusi*.

Banyaknya penggunaan kata konstitusi dapat diperhatikan dari bahasa resmi dibeberapa negara. Menurut H. R. W. Gokkel dan N. Van Del Wal, istilah hukum latin Indonesia, (Alih Bahasa oleh A. Adiwinata. Intermasa. Jakarta. 1977. Hlm.19), dalam bahasa latin dikatakan sebagai constitutio, disebut dengan constitutie dalam bahasa Belanda dan dikatakan dengan constitution dalam bahasa Inggris. Pemakaian dalam bahasa Inggris,menurut Bryan A. Garner (ed) (Black's law Derectionary, Seven Edition, West Publising Co., ST.Paul, Minn, 1999: 306) digunakan dalam dua arti, yaitu : “ (1) *The fundamental and organic law of nation or state, establishing the conception, character, and organization of its government, as well as its sovereign power and the manner of its exercise:* (2) *The*

written instrument embodying this fundamental law". Sedangkan menurut bahasa Indonesia sendiri, kata *konstitusi* diartikan sebagai segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan dan sebagai undang-undang dasar suatu negara.³

Menurut Wiryono Prodjodikoro (dalam bukunya *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat Jakarta, 1980 : 10), bahawa kata *konstitusi* berasal dari bahasa Perancis *constituer* yaitu sebagai suatu ungkapan yang berarti *membentuk*. Oleh kerana itu, pemakaian kata *konstitusi* (jika dikaitkan di Indonesia) lebih dikenal untuk maksud sebagai pembentukan, penyusunan atau menyatakan suatu negara. Dengan kata lain, secara sederhana, konstitusi dapat diartikan sebagai suatu pernyataan tentang bentuk dan susunan negara, yang dipersiapkan sebelum maupun sesudah berdirinya negara yang bersangkutan.

Dalam konteks Indonesia, konstitusi tidak hanya difahamani dengan arti yang sederhana itu, namun menjadi lebih luas lagi. Konstitusi difahamani secara lebih luas, karena selain kompleksitasnya permasalahan mendasar yang harus diatur oleh negara, juga karena dalam perkembangan ilmu pengetahuan, pemahaman terhadap konstitusi telah dilakukan melalui berbagai pendekatan. Konstitusi bukan saja menjadi bidang kajian ilmu hukum-khususnya Hukum Tata Negara – tetapi juga menjadi bagian dari kajian ilmu politik. Oleh kerana itu tidak mengherankan jika di satu sisi ada sebahagian konstitusi yang lebih bermuatan politis ketimbang bermuatan hukum atau yuridis, Justeru kajian ini juga mendasari ilmu politik itu. Perbincangan lanjut konsep konstitusiakan diuraikan dalam Bab 2 sorotan karya.

³. Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op Cit.* Hlm. 521.

1.7.2 Parti Politik

Secara umum dapat dikatakan bahwa parti politik adalah organisasi yang mana seseorang atau segolongan manusia berusaha untuk memperolehi serta menggunakan kuasa. Menurut Edmund Burke;

"Parti politik adalah satu pertubuhan di mana orangakan bersatu padu, dan berusaha untuk mempromosikan setengah prinsip khas yang dipersetujui oleh kesemua mereka demi kepentingan negara". Dengan itu, parti merupakan cara yang munasabah untuk memberikan seseorang untuk melaksanakan rancangan bersama mereka melalui kesemua kuasa dan autoriti negara itu".

(Disesuaikan dari Giovanni, S. 1976:9).

Ringkasnya, parti politik merupakan sekelompok manusia yang mempunyai organisasi yang stabil bertujuan untuk mendapatkan dan menegakkan kuasa dalam negara.

Penelitian mengenai parti politik merupakan kegiatan ilmiah yang agak sukar. Sekalipun berpelbagai penelitian telah diadakan untuk mempelajarinya, namun belum terdapat teori berupa mengenai parti politik sebagai lembaga politik. Beberapa sarjana yang telah mempelopori pembelajaran mengenai parti politik seperti Robert Michels, Maurice Duverger dan Sigmund Neumann. Walau bagaimanapun, terdapat beberapa orang sarjana dari mazhab behavioralisme (tingkah laku) seperti Joseph Lapalombra dan Mvron Weiner di dalam buku "*Political Parties and Political Development*" telah membuat secara khusus parti politik dalam hubungannya dengan perkembangan politik (Budiarjo,M. 1977:139).

Parti politik merupakan saluran penyataan yang penting berbentuk instrumen, ataupun agensi untuk mewakili rakyat dengan menyampaikan permintaan mereka dalam proses pendemokrasian politik. Seperti apa yang dikatakan oleh Key "*parti politik adalah institusi asas untuk menterjemahkan keperluan massa kepada dasar publik*" (V.O. Key 1961: 28). Oleh itu dapat diargumentasikan bahawa parti politik amat berkaitan dengan politik dalam usaha untuk memperolehi kuasa. Ia berlaku hasil interaksi di antara manusia yang melibatkan penggunaan ataupun ancaman kegunaan kuasa.

Menurut Max Weber, parti membawa gambaran bahawa satu bentuk hubungan sosial yang keahliannya bergantung kepada penyertaan secara sukarela. Ia bertujuan untuk mendapatkan kuasa dalam kumpulan yang bergabung untuk memilih ketuanya bagi memberikan kelebihan yang ideal ataupun berbentuk material kepada para anggota parti yang terlibat. Parti hanya boleh wujud dalam kumpulan yang bekerjasama dengan tujuan untuk menengahkan polisi dan dasar parti yang diperjuangkan (Weber, M. 1964: 407-409).

Menurut Takrifan J.S. Coleman dalam bukunya "*Political Parties and National Integration In Tropical Africa*" menjelaskan bahawa parti politik merupakan satu pertubuhan yang diorganisasikan secara formal yang disertai dengan tujuan-tujuan yang jelas dan mengekalkan kawalan undang-undang (*legal control*) sama ada secara persendirian maupun secara pertentangan atau secara persaingan dengan pertubuhan yang sama dengannya terhadap perseorangan dan juga polisi kerajaan. Lasswell juga menyokong pendapat tersebut yang dikemukakan oleh Coleman bahawa parti politik adalah satu organisasi yang

mengkhusus kepada usaha untuk menengahkan isu-isu serta calon-calon dalam pilihan raya (Jupp, J. 1968: 3-4). Ringkasnya, parti politik adalah alat sebagai perantaraan di antara rakyat dan pemerintah dalam pembuatan sesuatu keputusan dan polisi sesebuah negara.

Sigmund Neuman pula mendefinisikan parti politik sebagai satu organisasi yang direka khusus untuk menguasai kerajaan dan bertanding dengan kumpulan-kumpulan lain dengan objektif yang sama iaitu untuk mendapatkan sokongan umum bagi menegakkan kuasa masing-masing. Kenyataan beliau dapat dijelaskan sebagaimana pernyataan berikut;

"Parti politik merupakan organisasi yang bersendi dengan organisasi politik dan masyarakat perantaraan, begitu juga dengan sesiapa yang ada kaitan dengan kawalan kuasa, kerajaan dan sesiapa yang bertanding untuk mendapat lebih sokongan daripada kumpulan-kumpulan lain atau kumpulan-kumpulan yang menyimpang pandangannya daripada orang lain".

(dipetik daripada Ramanathan, K. 1988:190)

Oleh itu, parti politik adalah kelompok atau kumpulan yang mempunyai pandangan-pandangan tertentu tentang negara dan masyarakat serta memperjuangkan ideologi parti politik. Ia merupakan segmen penting untuk mendapatkan kuasa dalam pemerintahan melalui sokongan yang diberikan kepada mana-mana parti yang menang, khususnya menerusi pilihan raya sebagaimana melalui kenyataan yang telah diberikan oleh Max Weber dan Sigmund Neuman di atas.

Parti politik merupakan instrumen utama untuk orang ramai mengawal kerajaan dalam suatu keadaan demokrasi. Meagikut Louise M. Young, parti politik didefinisikan sebagai suatu kumpulan yang diorganisasikan oleh pemilih

yang terikat kepada kepercayaan terhadap setengah prinsip tradisi, ataupun persetujuan terhadap soal polisi publik, ataupun disatukan dalam usaha untuk memperolehi kawalan terhadap kerajaan dengan menghantar calonnya untuk bertanding terhadap jawatan dalam pilihanraya (Louise, M.Y., 1950:128). Ini bermaksud parti politik merupakan pertubuhan yang bermatlamat mewakili segolongan rakyat untuk memperjuangkan kuasa pemerintahan ataupun perwakilan dalam sesuatu negara melalui proses demokrasi.

Apa yang akan diutarakan disini ialah di Indonesia parti politik mula memainkan peranan penting dalam mengatur pertikaian (*conflict management*). Setelah rezim Pak Harto dalam suasana/ demokrasi, pertentangan dalam masyarakat merupakan sesuatu perkara yang lumrah berlaku. Parti-parti politik membantu dalam merumuskan konflik-konflik serta berusaha untuk mengatasi konflik-konflik yang berlaku sebagaimana yang dapat diinjau berdasarkan isu konflik yang sering berlaku di seluruh Indonesia sekitar Tahun 1959 hingga kini.

1.7.3. Teori Tindakan (Action Theory)

Kajian ini juga boleh dikaitkan dengan teori tindakan (*action theory*) sebagai membantu menganalisis data/informasi, seterusnya menghasilkan fakta. Teori ini di asaskan oleh Max Weber (1864-1920) (dilihat Andreski S. 1989. Max Weber : kapitalisme, Birokrasi, Agama, Hartono. Terjemahan Yogyakarta : Tiara Wacana, 1-10) Aktor akan bertindak apabila tindakannya di jangka akan menghasilkan atau boleh memenuhi kepentingannya atau kelompok yang diwakilinya. Sebaliknya aktor akan bertindak sekiranya tindakannya di jangka

tidak mempunyai kepentingan kepadanya. Tindakan individu untuk mencapai kepentingan kolektif pula bermaksud bahawa tindakan tersebut akan mendatangkan perubahan kepada organisasi yang diwakilinya. Oleh itu parti-parti politik di Indonesia (yang menjadi pemerintah) sejak era reformasi di lihat berperan sebagai aktor utama yang bertindak membentuk, penentu dan melaksanakan (implementasi) kebijakan-kebijakan (alasan) pemerintah yang tujuannya adalah kepentingan rakyat.

Adapun teori perubahan politik yang diutarakan oleh Rustous berjudul “*Changes as Theme Of Political Science*” dalam *International Political Science Association Rountable*, (Torino, September 1969) menyatakan perubahan politik adalah suatu fenomena yang dicetuskan oleh ketidak puasan keadaan atau situasi yang berlaku. Ketidak puasan ini telah mengakibatkan tindakan politik diambil melibatkan yang melibatkan kejayaan atau kegagalan. Jika berjaya, maka organisasi gerakan atau pun kelompok terlibat akan menciptakan tujuan-tujuan yang baru dan jika usaha-usahanya gagal, maka kelompok yang terlibat akan membubarkan diri. Manakala menurut Huntington,SP. (1976) “perubahan kearah perubahan: modernisasi pembangunan dan politik”. Dalam Juwono Sudarsono (eds), *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik* : Penerbit P.T. Gramedia, Jakarta, mengatakan bahawa perubahan politik sebagai hubungan antara partisipasi politik dan perlombagaan atau konstitusi politik. Dengan itu, menurut beliau, perubahan politik amat terkait rapat dengan perebutan kekuasaan atau pengaruh oleh sesuatu kelompok atau individu (dalam konteks Indonesia bisa saja kelompok DPR, Presiden, DPRD, ABRI dan lain – lain) yang mana boleh

membawa kepada kestabilan atau kesenjangan atau kegoncangan dalam sistem politik.

Berdasarkan defenisi di atas, terdapat suatu bentuk perubahan politik yang berterusan senantiasa berlaku dalam masyarakat. Indonesia sebagai sebuah negara sedang berkembang tidak terlepas daripada perubahan-perubahan politik khususnya perubahan atau pergeseran (perubahan) mengenai konstitusinya. Yang berlaku secara perlahan pada sesuatu ketika perubahan drastik berlaku di Indonesia yang bersifat revolusi, seperti revolusi kemerdekaan, revolusi Gestapo dan Reformasi.

1.7.4. Konflik Politik

Pada asasnya konsep ini merupakan satu pertentangan diantara manusia akibat perbezaan pendapat seperti aspek nilai, kepercayaan pandangan yang menyebabkan berlakunya ketidakpuasan hati sehingga tercetusnya masalah konflik. Sebagaimana menurut Deutsch dalam *Conflict Resolution* (1973) telah mengutarakan enam sebab asas berlakunya konflik. Mengikutnya, konflik tercetus akibat berlakunya kawalan terhadap sumber, perbezaan citarasa, pertentangan nilai, konflik kepercayaan, perbezaan citarasa dan ketidaksamaan dalam pemilikan kuasa. Deutsch menegaskan lagi bahawa pertelingkahan politik berlaku kerana wujudnya perebutan untuk memiliki sesuatu sumber seperti harta benda, kuasa dan status. Konflik berlaku kerana adanya pertentangan nilai disebabkan adanya nilai yang lebih superior sebagaimana pandangan Deutsch yang mengatakan:

"...conflict of values always happens because of the contradictions of values that implicate legal and political action".

(Deutsch 1973: 15-16).

Sehubungan dengan itu, mengikut Lewis A. Coser pula, konflik akan berlaku di antara manusia sekiranya masing-masing mempunyai kehendak dan pandangan yang bertentangan menyebabkan berlakunya ketidakpuasan hati dalam soal kuasa. Ini kerana pemilihan kuasa adalah relatif di antara sesuatu kumpulan. Beliau mendefinisikan konflik sebagaimana kenyataan berikut;

"A struggle over values and claims to character status, power and resources in which the aims of the opponents are to neutralize, injure organize and eliminate their rivals"

(Lewis A. C. 1947:132).

Berdasarkan definisi di atas, dapat diringkaskan bahawa konflik berlaku akibat tindakan penggunaan kuasa oleh orang-orang atau kumpulan-kumpulan yang didorong oleh kepentingan, nilai dan tujuan yang saling bertentangan di antara satu sama lain.

1.7.5. Konflik dan Konsensus : Satu Perhubungan

Untuk memahami tentang perubahan politik, satu analisis tentang konflik politik negeri adalah amat penting. Perubahan politik adalah masalah perubahan yang sering berlaku apabila wujudnya pelbagai krisis politik melibatkan krisis dalaman sesebuah negeri. Justeru itu dalam analisis kajian ini, konsep konflik dan konsep konsensus (persetujuan umum) yang dikemukakan oleh Ralf Dahrendorf juga akan digunakan dalam kajian ini. Dahrendorf mengatakan bahawa kedua-dua konsep ini merupakan asas dan pelopor kepada perkembangan politik sesebuah masyarakat. Dalam hal ini, kedua-dua konsep tersebut lebih memberi penekanan

kepada dua aspek utama, iaitu konsep konsensus (persetujuan umum) sebagai aspek utama kepada penyatuan nilai-nilai dan perpaduan masyarakat, sebaliknya konsep konflik lebih berorientasikan punca kepada berlakunya ketegangan dalam masyarakat (Ritzer, G. 1996: 266).

Walau bagaimanapun, dapat dikatakan bahawa konflik tidak akan berlaku sebelum berlakunya konsensus (persetujuan sebulat suara). Dengan kata lain, konflik akan wujud sekiranya persetujuan ramai diperolehi, khususnya kemenangan dalam pilihanraya yang memihak kepada pihak lawan. Maka, disinilah timbulnya ketidakpuasan hati apakah lagi apabila kemenangan berpihak kepada parti pembangkang dalam pilihan raya yang dipilih oleh majoriti rakyat.

Berhubung dengan konsep konflik pula, pendekatan ini mengandaikan bahawa konflik merupakan fenomena yang tidak dapat dielakkan dalam mana-mana kumpulan yang melibatkan persaingan di antara satu sama lain. Pendekatan konflik juga cuba melihat perlakuan-perlakuan aktor dan parti politik demi menegakkan kuasa masing-masing. Konsep konflik merupakan sebuah pendekatan yang menekankan bahawa bahawa konflik juga dianggap sebagai suatu perkara normal yang tidak dapat dielakkan. Thomas Hobbes (1588-1679) turut membincangkan konsep konflik ini dan berpendapat bahawa peranan manusia merupakan ciri utama yang menuju ke arah pertikaian yang disebabkan oleh 3 faktor emosi semula jadi manusia iaitu persaingan, ketakutan dan kemuliaan. Kesannya faktor-faktor di atas yang melibatkan penggunaan kekerasan telah menimbulkan konflik (Ting Chew Peh 1978: 68).

Menurut Coser (1956) pula, konflik yang berlaku tidak semestinya memusnahkan sistem sosial masyarakat, sebaliknya konflik juga berfungsi ke arah yang positif dalam keadaan yang tertentu, Coser banyak memberi fokus kepada fungsi politik sosial yang positif seperti penyelesaian semula norma-norma yang ada atau mewujudkan norma-norma yang baru bagi memelihara atau menyelesaikan keseimbangan kuasa (Ting Chew Peh 1979: 67).

Dalam membincangkan mengenai konflik politik, fenomena konflik ini dapat diaplikasikan sebagaimana konflik yang meletus di Indonesia. Misalnya, Parti Golkar atau PDI menjadi parti pemerintah kerana berdasarkan majoriti yang diberikan oleh rakyat dalam pilihan raya/Pemilu (dikatakan sebagai teori konsensus), maka berlakulah pelbagai konflik sama pemerintah pusat ataupun konflik dalaman politik Indonesia sendiri (boleh dirajuk sebagai konsep konflik). Begitulah juga, semasa Indonesia berada di bawah Soekarno (khususnya pada Tahun 1946-1966), politik Indonesia juga tidak terlepas daripada kemelut politik ini. Ini jelas kepada kita bahawa konsep konflik dan konsep konsensus (persetujuan umum) saling berhubungan dan bertentangan di antara satu sama lain yang membawa kepada pergolakan politik Indonesia umumnya sehingga yang berterusan Soekarno digantikan Soeharto.

Di samping itu, dengan kata lain konflik boleh tercetus melalui parti-parti politik yang memperjuangkan ideologi masing-masing untuk menegakkan kuasa. Dalam hal konflik politik di Indonesia, ia boleh dilihat melalui tindakan-tindakan oleh parti-parti politik yang senantiasa bersaing di antara satu sama lain seperti

Golkar, PDIP, PPP, PAN yang menggabungkan parti-parti seperti PBB, PKB dan lain-lain.

Ringkasnya, kedua-dua konsep konflik dan konsep konsensus ini amat berkait rapat dan penting dalam melihat perubahan politik Indonesia berdasarkan beberapa isu-isu konflik politik yang berlaku. Lantaran itu, kajian yang dilakukan ini membolehkan kita membuktikan pendekatan ini, di samping mengenal pasti hubungan di antara konsep konflik dan konsep konsensus dalam membincangkan gelora politik Indonesia.

1.7.6. Konsep Pergeseran (Perubahan) Pengagehan Kekuasaan dari Sudut Yuridis

Ungkapan *pergeseran*⁴ berasal kata *geser* dan *bergeser*, yang dapat berarti *beringsut* atau *beralih sedikit*. *Pergeseran* itu sendiri dapat diartikan sebagai *peralihan*, *perpindahan* atau *pergantian*. Jika makna *pergeseran* tersebut dihubungkan dengan kata *kekuasaan* maka dapat dikatakan sebagai *suatu peralihan*, *perpindahan* atau *pergantian pada suatu kekuasaan*. Ungkapan *pergeseran (perubahan) kekuasaan* merupakan suatu ungkapan yang masih umum sifatnya, sehingga pergeseran (perubahan) itu dapat saja terjadi pada kekuasaan, baik dalam konteks sosial, politik, serta hukum, maupun pada lembaga-lembaga kekuasaan seperti legislatif, eksekutif atau judisiari.

Contoh pemakaian ungkapan *pergeseran*, antara lain menurut Ismail Suny,

⁴. Pergeseran dalam bahasa melayu (Malaysia) adalah bermaksud “salah paham atau konflik atau “berantakan” walau bagaimanapun, untuk kajian ini, penulis menggunakan “pergeseran” yang berarti “perubahan”

bahawa pergeseran kekuasaan eksekutif menurut UUD 1945 merupakan suatu perubahan redikal yang telah terjadi tanpa suatu amandemen pada teks dari UUD 1945. Hal tersebut Ismail Suny, (*Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1985:31), menyatakan bahawa dapat diperhatikan dari pelaksanaan kekuasaan pihak eksekutif yang sepenuhnya (*plein power*) berdasarkan suatu Maklumat Presiden, dan bukan berdasarkan UUD 1945. Hal yang sama juga diungkapkan B.N. Marbun (*DPRD, pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya*, Ghilia Indonesia, Jakarta, 1982:31), menurutnya selama 37 tahun telah terjadi *pergeseran (perubahan)* yang cukup fundamental mengenai kedudukan legislatif daerah. *Perubahan* kedudukan tersebut dari satu peraturan ke peraturan lainnya sangat signifikan dan selalu merupakan perubahan total, dan terkadang isi ketentuan peraturan itu kembali atau mendekati kembali pada apa yang telah diatur sebelumnya, tetapi *digeser* atau *ditiadakan* oleh peraturan penggantinya. Sedangkan Alvin Toffler (*Powershift, Knowledge, Wealth and Violence at The Edge of The 21st Century*, (Alih Bahasa Hermawan Sulistiyo), Pantja Simpati, Jakarta, 1990: xv), memakai kata *powershift* untuk istilah *pergeseran kekuasaan*. *Powershift* merupakan tumbuhnya sistem kekuasaan baru yang menggantikan sistem kekuasaan yang lama, khususnya dalam dunia industri.

Pemakaian semua ungkapan *pergeseran* di atas, secara umum menunjukkan bahawa makna *pergeseran* itu masih berkisar pada makna *perubahan* atau *peralihan*. Sehingga dikatakan adanya *pergeseran (perubahan) kekuasaan* apabila telah terjadi suatu perubahan atau peralihan, baik secara fundamental (redikal) maupun tidak, terhadap suatu fungsi kekuasaan menurut

ketentuan konstitusional, yang disebabkan oleh faktor yuridis maupun politis.

Ketentuan konstitusional sebagai barometer pergeseran (perubahan), karena konstitusi merupakan hukum dasar (*droit constitutionelle*) atau sebagai norma dasar negara (*staats fundamental norm*). Sebagai hukum dasar atau sumber hukum tertinggi maka peraturan perundang-undangan lainnya berada di bawah konstitusi tersebut, khususnya bagi negara yang menganut sistem hierarki dalam tata urut peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms* atau *stufenbau des recht* menurut Hans Kelsen).⁵

Konsep *hierarchy of norms* tersebut, tidak saja membagi peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum secara berurutan, namun juga meletakkan urutan peraturan perundang-undangan yang di atas memiliki supreme terhadap yang di bawahnya. Wujud dari posisi supremasi tersebut, bahawa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya bertentangan dengan yang lebih tinggi derajatnya, maka yang lebih rendah derajatnya dibatalkan (*voidable*).

Indonesia sendiri merupakan salah satu negara yang menganut sistem *hierarchy of norms* tersebut. Hal itu dapat dilihat dari adanya Ketetapan MPR mengenai Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, yakni Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 yang telah diperbaharui dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Pada Pasal 2 ketetapan tersebut dijelaskan bahawa tata urutan

⁵ The legal order, ... is therefore not a system of norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York., 1973, Hlm. 124.

peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah.

Berkenaan dengan maksud dilakukannya tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut, pada Pasal 4 ayat (1) dikatakan bahwa sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Demikian juga halnya-Pasal 4 ayat (2) dengan Peraturan atau Keputusan MA, BPK, Menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk oleh pemerintah. tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dibuatnya peraturan perundang-undangan dalam suatu sistem tata urutan (*hierarchy of norms*), di satu sisi untuk menentukan adanya peraturan perundang-undangan yang berada pada posisi tertinggi (*supreme*) yaitu UUD 1945- sehingga menjadi rujukan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, dan di sisi lain untuk menghindari terjadinya materi dan/atau pengaturan yang kontradiktif dalam sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Jadi, adanya bentuk pergeseran kekuasaan-khususnya dalam pengagahan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah-harus ditentukan dengan melihat ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 sebagai barometer pengujian (*toetsingsgronden*), baik textual maupun kontekstual. Jika dalam implementasinya ditemukan adanya praktik yang berubah atau tidak sesuai lagi dengan ketentuan UUD 1945, berarti indikasinya telah terjadi suatu bentuk

pergeseran (perubahan), apakah karena memang ada aturan normatifnya (pergeseran secara yuridis) atau hanya berupa kebijakan politik (pergeseran secara politis) saja.

Pergeseran (perubahan) secara Yuridis terjadi karena adanya ketentuan mengenai pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam ketiga Undang- undang mengenai pemerintahan daerah tersebut, tidak sesuai dengan konsep pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 menentukan bahawa DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan anggota DPRD juga diberhentikan oleh Kepala Daerah atas semufakat DPRD apabila melanggar larangan-larangan tertentu. Selanjutnya, Undang-undang No. 5 Tahun 1974, memang tidak menentukan bahawa DPRD dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah secara limitatif, namun dikarenakan kedudukan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal di daerah, salah satu tugasnya membina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa maka pada kenyataannya DPRD- lah yang harus mengikuti berbagai kebijakan Kepala Daerah atau lebih tepat dikatakan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah. Sedangkan Undang- undang No. 22 Tahun 1999 menentukan sebaliknya, dimana Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD dan dapat diberhentikan oleh DPRD.

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan adanya bentuk wewenang subordinatif antara DPRD dengan Kepala Daerah. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-undang No.5 Tahun 1974 memposisikan Kepala Daerah di atas (*superiority*) dari DPRD, sementara Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

memposisikan DPRD superioritas atas Kepala Daerah. Oleh karena UUD 1945 tidak mengenal adanya wewenang subordinatif ini, maka ketentuan undang-undang tersebut sekaligus merupakan indikasi telah terjadinya pergeseran (perubahan) secara yuridis. Dengan kata lain, terjadi suatu perubahan dalam pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam tiga undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut dengan ketentuan yang terkandung dalam UUD 1945.

1.7.7. Konsep Pergeseran

Sedangkan secara politis, pergeseran (perubahan) tersebut terjadi karena adanya berbagai implementasi mengenai pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah yang tidak sesuai dengan konsep pengagehan kekuasaan menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen meskipun tidak ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya. Politik Demokrasi Terpimpin pada masa Orde Lama yang otoriter menciptakan struktur pemerintahan yang sangat sentralistik atau menempatkan daerah di bawah pengendalian pusat secara ketat, sehingga ketentuan mengenai pemegang kekuasaan eksekutif daerah sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat. Karena kuatnya dominasi pihak eksekutif dalam implementasinya tidak jarang pihak eksekutif (Kepala Daerah) menangguhkan keputusan-keputusan DPRD, meskipun tidak adanya perundang-undangan yang mengaturnya. (Moh. Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Press, 1999: 21).

Demikian juga pada periode berlakunya Undang-Undang No.5 Tahun 1974 atau pada masa Orde Baru. Pemerintahan Orde Baru yang secara teorinya berlindung dibalik hukum, tetapi dalam prakteknya seringkali bertentangan dengan hukum. Kes pemberhentian anggota DPRD Provinsi Jambi oleh Gubernur Provinsi Jambi di atas, adalah bukti kuatnya dominasi politik Kepala Daerah atas DPRD, meskipun praktek tersebut tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pada periode berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yakni masa-masa awal dari Era Reformasi, penentuan pemegang kekuasaan eksekutif daerah berada dalam dominasi politik pihak DPRD. Tidak sedikit terjadinya kes dalam penentuan pemegang kekuasaan eksekutif daerah yang bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku. Hanya dengan dalih atas dukungan suara terbanyak di DPRD, maka keputusan yang tidak berlandaskan hukum gampang untuk dilakukan. Seperti halnya dalam pengangkatan Wakil Bupati Kabupaten Muara Jambi menggantikan Bupati yang meninggal dunia pada tahun 2002. Dalam kes tersebut, pihak DPRD melakukan voting suara melalui rapat paripurna untuk menentukan setuju atau tidak setuju Wakil Bupati yang bersangkutan menggantikan Bupati yang telah meninggal dunia sampai habis masa jabatannya. Sekali lagi dikatakan, bahwa praktek tersebut tidak didasarkan pada perundang-undangan yang ada.

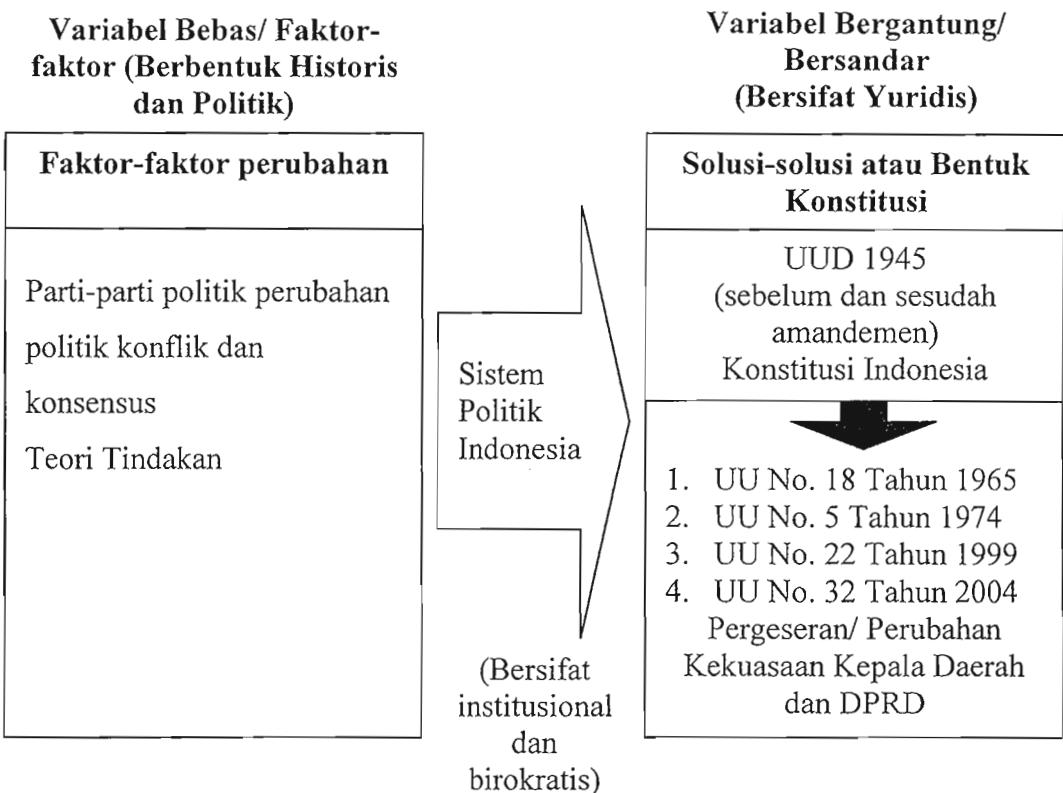
Dengan demikian, yang dijadikan indikasi di sini adalah implementasinya, yakni implementasi mengenai pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam pemerintahan daerah. Implementasi tersebut- baik bersifat yuridis

maupun politis-kemudian disesuaikan dengan konsep pengagehan kekuasaan menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. sehingga akhirnya diketahui bagaimana bentuk pergeseran (perubahan) yang terjadi, khususnya dalam periode berlakunya ketiga undang-undang pemerintahan daerah atau dalam ketiga periode politik pemerintahan tersebut.

1.8. Kerangka Analisis (*Framework of Analisys*)

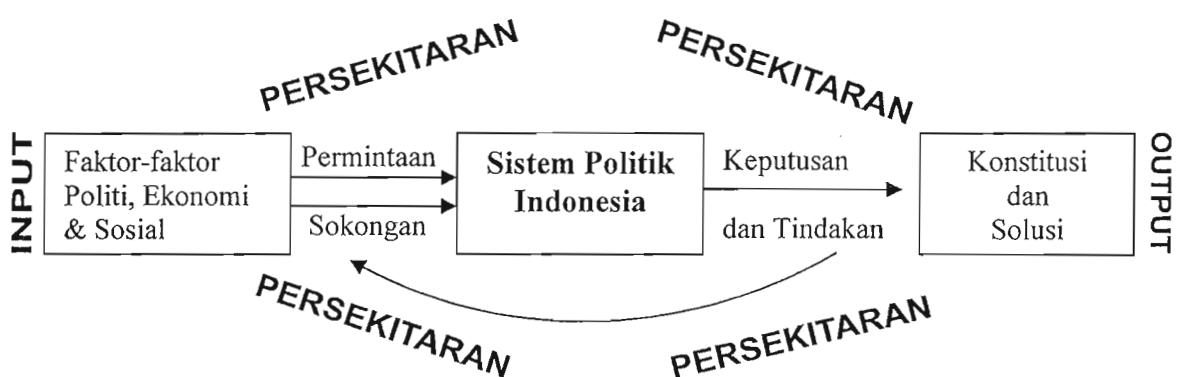
Setelah kita utarakan beberapa konsep di atas iaitu konsep/ pengertian konstitusi, parti politik factionalism, parti politik, perubahan politik dan konflik politik. Kita beranggapan bahawa konsep-konsep ini angkubah-angkubah bebas yang bisa memberi impak kepada dinamism konstitusi Indonesia itu sendiri. Justeru seperti yang diutarakan oleh Edmund Burke, Robert Michels, Mouville Duverge dan lain-lain mengenai parti politik; Carl H. Lande, Edward Courad Smith & Arnold Johan Zucher mengenai perpuakan; Rustous, Huntington, Juwono, K. Ramanatan mengenai perubahan politik; Deutsch, Lewis A.C mengenai konflik politik; dan Ralf Dahrendorf dan Ritzer mengenai konflik dan konsensus : satu perhubungan.

Selain dari empat angkubah-angkubah di atas yang boleh juga dianggap faktor-faktor sokongan, pengkaji berpendapat angkubah konsensus merupakan sokongan/ dukungan terhadap pergeseran antar perubahan kepada konstitusi Indonesia dan seterusnya perubahan kepada kekuasaan peringkat daerah di seluruh Indonesia.



Rajah 1.2 : Teori Sistem (*system Thourg*)

Kerangka konsepsual di atas juga boleh diaplikasikan kepada teori sistem (*system Thourg*) yang dibawa oleh David Easton yang mengutarakan konsep *input* dan *through put* dan *out put*. Ia dapat digambarkan seperti dibawah :



Rajah 1.2 : Konsep Input dan Through put dan Out put

Sumber : Disesuaikan David Easton, An Approach to the Analisys & Political System, dalam “Word Politics”, (1957:383-400). Lihat juga Thomas R. Dye Understanding Publik Policy, Prentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, (1978 : 36-39)

Berdasarkan gambaran di atas (Rajah II), gerak kuasa-kuasa (*forces*) wujud di dalam persekitaran yang bertindak/ memberi impak terhadap perubahan atau politik yang dinamakan “*Input*”. Persekitaran atau environment di dalam sebarang keadaan didefinisikan sebagai pengaruh luaran kepada sempadan sistem politik. Dalam hal ini, politik adalah proses yang berfungsi secara autoritatif yang memperuntukkan nilai-nilai sebuah masyarakat itu. Manakala “*output*” bagi sistem politik adalah nilai-nilai peruntukan yang autoratif bagi sistem tersebut, dan peruntukan-peruntukan ini boleh/ bisa mewujudkan kebijakan publik. (*public policy*).

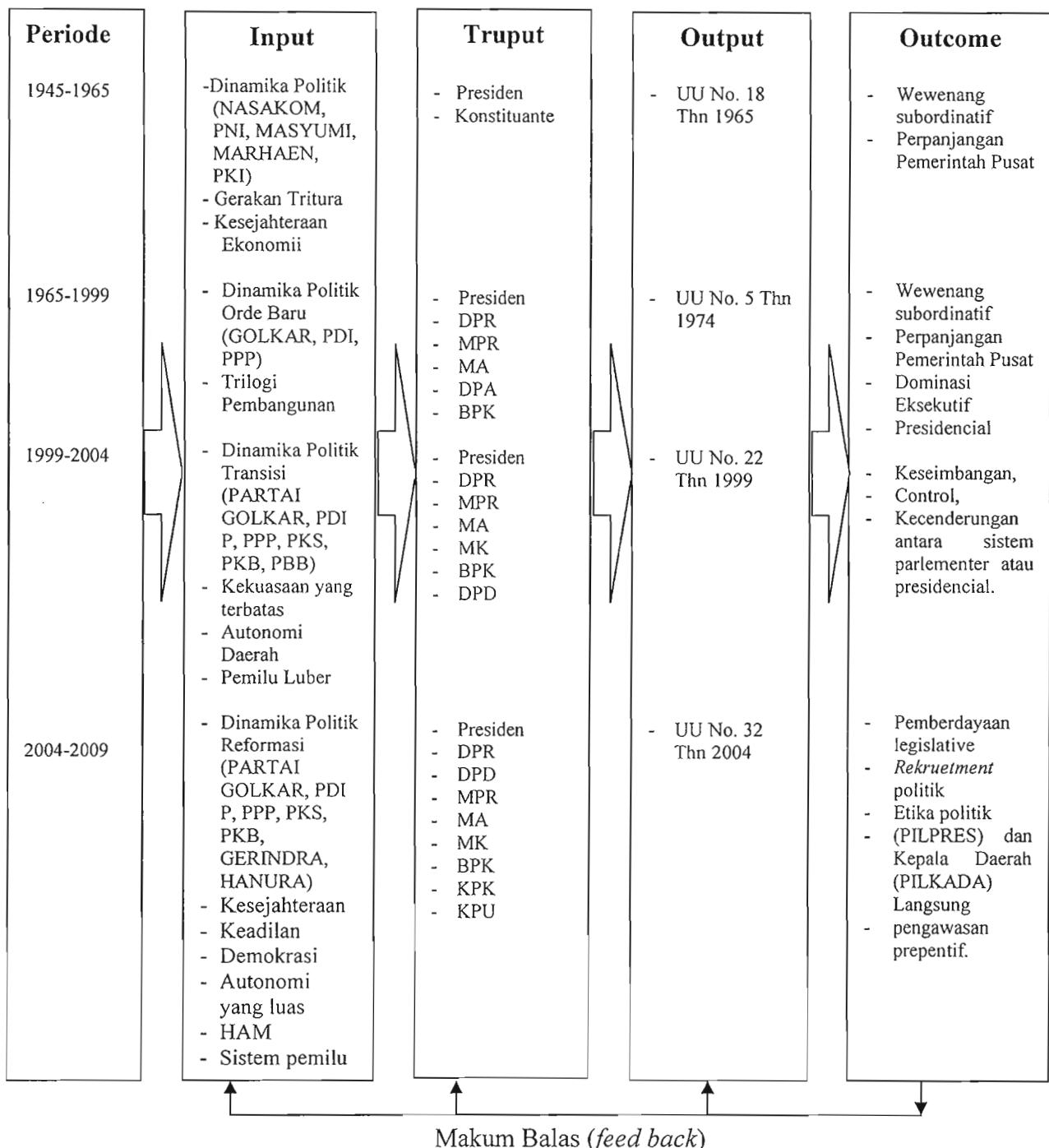
Teori sistem dikenal pasti sebagai satu set institusi-institusi aktiviti-aktiviti di dalam masyarakat yang berfungsi untuk menukar permintaan-permintaan itu kedalam bentuk keputusan yang otoritatif yang berkehendakkan (membutuhkan) sekelompok dari seluruh masyarakat.

Teori sistem juga mengandaikan unsur-unsur sistem adalah berhubungan, yang mana sistem itu boleh merangsang (*response*) terhadap gerak kuasa-kuasa (*forces*) di dalam persekitarannya, dan ia akan melakukan demikian untuk memelihara tersebut. Input-input diterima ke dalam sistem politik dalam bentuk tuntutan-tuntutan (*demand*) dan sokongan (*support*) atau kumpulan-kumpulan merangsang terhadap keadaan persekitaran dan memberi kesan kepada dasar awam/ kebijakan publik.

Sokongan diperoleh apabila individu-individu atau kumpulan menerima keberhasilan hasil dari pilihan raya/umum, pematuhan undang-undang, perundang-undangan dan lain-lain, pada umumnya mengikut/ mematuhi keputusan-keputusan kebijakan. Sebarang sistem menyerap kedalam bentuk pelbagai permintaan di mana setengahnya berbberantakan (berkonflik) dengan yang lain. Untuk mengubah (menggeser) atau “transform” tuntutan ini ke dalam bentuk kebijakan publik, ia seharusnya mengatur/ mengelolakan solusi-solusi menguatkuaskan solusi-solusi itu ke atas pihak-pihak yang berkenaan. Kebijakan-kebijakan publik mungkin mempunyai kesan yang diadaptasikan ke atas sekitaran dan permintaan-permintaan/ tuntutan-tuntutan yang timbul dari pada itu; dan juga berkemungkinan mempunyai kesan ke atas keraktor sistem politik itu sendiri.

Sestem tersebut dapat memelihara dirinya dengan tiga cara :

1. Mewujudkan hasil yang memuaskan
2. Dengan bergantung kepada ikatan atau peraturan yang terdapat pada sistem itu sendiri.
3. Menggunakan ancaman atau paksaan.



Rajah III : Konsep Input, Truput, Output, dan Outcome, pergeseran Perubahan Kekuasaan Indonesia

Sumber : Diadaptasi dari Ahmad Atory Hussain, Reformasi Pentadbiran, Malaysia, DBP, K. Lumpur, 1999, Hlm,9.

Berdasarkan rajah III, konsep input dan output telah diperluaskan dengan lebih detail lagi. Konsep itu telah ditambah kepada tiga lagi konsep ia itu Throughput (truput), output dan outcome. *Truput* bertindak atau wujud dari sistem politik itu (seperti yang digambarkan di dalam rajah III) yang terdiri dari pada institusi-institusi pemeritah, birokrat, NGO, dan lain-lain. Manakala output (hasil) terdiri daripada kebijakan yang terhasil dari proses truput itu seperti UUD 1945 (sebelum dan sesudah amandemen, UU No. 18 Tahun 1965, UU No 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 (tentang kekuasaan kepala daerah dan DPRD). Manakala outcome (kesan) ialah terdiri daripada jenis-jenis solusi seperti otonomi, perundangan yang adil, akta-akta, peraturan, dan lain-lain.

Secara umumnya, kerangka analisis diatas dapat atau akan diaplikasikan ke dalam analisis tajukan ini keseluruhannya. Pengkaji yakin dengan kerangka analisis ini, sedikit banyaknya kita dapat mengenal pasti secara sistematik akan proses pergeseran yang wujud dalam pembicaraan tajukan ini.

1.9. Batasan Kajian

Dari aspek batasan kajian, penulis berhadapan dengan situasi dimana sistem pemerintahan di Indonesia sebelum era Megawati, ABRI mendominasi politik Indonesia. Untuk itu, tidak mudah mendapat pada suatu pendapat atau persetujuan para sarjana yang lebih baik.

Batasan seterusnya, kajian ini hanya menggunakan kaedah kualitatif dan kaedah kuantitatif yang hanya bertumpu kepada data berbentuk deskriptif.

BAB II

SOROTAN KARYA

2.1. Pendahuluan

Bab ini akan membincangkan secara deskriptif beberapa konsep berkaitan tajuk ini, seperti konsep konstitusi dan konsep pemerintahan daerah. Dan konsep ini merupakan intipati kepada perbincangan – perbincangan selanjutnya, kerana Indonesia tidak memisahkan dirinya dari teori sistem negara kesatuan atau unitary system itu. Dengan perbincangan konsep-konsep tersebut dan diharap dapat kita memahami pergeseran-pergeseran yang berlaku kepada UUD dalam konteks sistem politik Indonesia tersebut. Perbincangan ketiga institusi ini akan ditinjau dari beberapa pandangan sarjana.

Keanekaragaman dalam memahami pengertian konstitusi dapat dilihat dari pandangan yang diberikan para ahli dalam berbagai literatur. C. F. Strong, lewat karyanya yang berjudul *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form* (Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966: 11), berpendapat: “... a constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.”

Ada tiga unsur yang dapat ditemukan dalam definisi Strong tersebut, yakni prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintahan, prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara dan prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah. prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintah (*the principles according to the powers of the government*) akan menjelaskan kepada

siapa kekuasaan penyelenggaraan negara diserahkan, apakah kekuasaan tersebut terpusat pada satu tangan atau dibagikan kepada beberapa lembaga kekuasaan dan sebagainya. Prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara (*the principles according to the rights of the governed*), pada dasarnya semua hak yang dimiliki individu (*individual rights*) yang menjadi bagian integral dari fungsi kemanusiaan setiap orang. Kemudian prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah (*the principles according to the relations between the governed and the government*), Prinsip yang ketiga ini juga penting, kerana lewat prinsip-prinsip itu nantinya akan diketahui di mana letak antara hak dan kewajiban masing-masing.

Wheare, dalam bukunya *Modern Constitutions* (Oxford University Press, London, 1975:1), mengatakan: "... it use to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government". Konstitusi dalam pandangan Wheare tersebut, selain difahamani sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga sebagai kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pemerintahan negara yang bersangkutan. Dengan demikian terdapat dua dimensi pemahaman yang diberikan, *Pertama*, konstitusi merupakan gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara (*the whole system of government of a country*), dan *kedua*, konstitusi merupakan kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan suatu negara (*the collection of rules which establish and regulate or govern the government*). Dalam dimensi pertama, konstitusi akan menggambarkan apakah bentuk negara yang digunakan,

sistem pemerintahan apa yang dipakai dan sebagainya. Sedangkan pada dimensi kedua, konstitusi merupakan seperangkat aturan tentang bagaimana pelaksanaan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara. Seperangkat aturan yang mengatur bagaimana pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara, bagaimana pengaturan mengenai tugas dan fungsi lembaga-lembaga tersebut, bagaimana pengaturan hak dan kewajiban antara negara dengan rakyat, dan sebagainya. Kedua dimensi tersebut bukanlah terpisah satu sama lainnya, namun merupakan suatu kesatuan pengertian yang utuh sebagai pengertian konstitusi.

Pemahaman pada dimensi kedua di atas, sepintas lalu merupakan pemahaman yang sempit kerana konstitusi harus mengatur keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara. Konsekuensinya tidak hanya menjadikan muatan suatu konstitusi menjadi besar, namun juga akan mempersempit ruang gerak dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan negara yang bersangkutan. Dengan pemahaman tersebut, di satu sisi berarti negara yang bersangkutan tidak dapat menerima terjadinya suatu situasi dan kondisi yang berhubungan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang tidak ada ketentuannya dalam konstitusi. Sementara itu, di sisi lain, suatu hal yang tidak mudah bahkan sudah menjadi hukum alam untuk menyusun muatan konstitusi yang dapat mengakomodasi semua kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi untuk waktu yang cukup lama. Lalu, apakah dengan demikian harus selalu dilakukan perubahan terhadap konstitusi?

Menyadari akan munculnya pemahaman sepintas yang sempit tersebut, Wheare kemudian menegaskan bahawa konstitusi yang difahamani sebagai

seperangkat aturan. yaitu aturan-aturan yang bersifat legal dan yang bersifat non-legal atau ekstra-legal. Bersifat legal merupakan aturan-aturan yang diakui dan dilaksanakan oleh pengadilan. Sedangkan bersifat non-legal atau ekstra-legal dapat berupa kebiasaan, kesepakatan tertentu, atau konvensi. Meskipun aturan yang bersifat non-legal atau ekstra-legal tidak diakui di pengadilan, namun ia memiliki peranan yang cukup efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan demikian kekuatiran akan adanya ketidak mampuan untuk membuat aturan-aturan mengenai keseluruhan sistem pemerintahan negara dalam bentuk hukum tertulis (*partly-legal*), dapat dihindari dengan menggunakan sarana aturan-aturan hukum yang tidak tertulis (*partly non-legal or extra-legal*). Pemahaman tersebut juga menunjukkan pada kesimpulan Wheare, bahwa konstitusi selain difahamani sebagai gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga merupakan sebagai seperangkat aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pelaksanaan sistem pemerintahan negara tersebut, baik aturan yang bersifat legal maupun non-legal. Sebagai seperangkat aturan, pada dasarnya konstitusi merupakan peraturan perundang-undangan, kebiasaan-kebiasaan, kesepakatan-kesepakatan, atau konvensi lainnya.

Meskipun pemahaman yang diberikan Wheare sedikit lebih sempit dari Strong-konstitusi dalam pandangan Strong bukan hanya merupakan ketentuan-ketentuan mengenai kekuasaan pemerintahan namun juga hak-hak warga negara dan hubungan antara warga negara dengan pemerintah, sedangkan Wheare menyebutkan hal tersebut secara umum yaitu sebagai gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, namun di antara keduanya terdapat sisi

persamaan pemahaman. Sisi persamaan pandangan antara keduanya dalam hal menetapkan konstitusi sebagai seperangkat aturan. Strong, meskipun tidak menyebutkannya secara rinci seperti Wheare, konstitusi sebagai seperangkat aturan (*the collection of rules*) namun dengan mengutif pendapat James Bryce yang mengatakan bahwa konstitusi sebagai suatu susunan kehidupan kenegaraan (politik) yang diorganisasikan melalui dan oleh hukum,⁶ jelaslah Strong menganggap konstitusi sebagai seperangkat aturan, walaupun dalam defenisinya sendiri dikatakan sebagai sekumpulan prinsip (*a collection of principles*).

Sementara itu, S. E. Finer, Vernon Bogdanor dan Bernard Rudden, melalui karyanya yang berjudul *Comparing Constitutions*, berpendapat : “*Constitutions are codes of norms which aspire to regulate the allocation of powers, functions, and duties among the various agencies and officers of government, and to define the relationships between these and the public.*”⁷

Jadi menurutnya, konstitusi itu tidak lain hanyalah kumpulan-kumpulan norma aturan yang mengatur tentang alokasi kekuasaan-kekuasaan, tentang fungsi dan kewajiban antara berbagai badan dan pejabat pemerintahan, dan untuk menegaskan hubungan antara berbagai badan dan pejabat pemerintahan tersebut dengan rakyat. Definis S. E. Finer, Vernon Boganor dan Bernard Rudden ini, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan pendapat-pendapat sebelumnya, yakni adanya pembagian kekuasaan negara dengan rakyat. Hanya saja mereka lebih menekankan maksud pembatasan kekuasaan dengan mengedepankan

⁶ James Bryce defined a constitution as "a frame of political society, organized through and by law, that is to say one in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights." C. F. Strong, *Op. Cit.*, Hlm. 11.

⁷ S. E. Finer, Vernon Bogdanor and Bernard Rudden, *Comparing Constitutions*, Clarendon Press, Okford, 1995, Hlm. 1.

arti fungsi dan kewajiban yang diletakkan pada berbagai badan kekuasaan negara tersebut.

2.2. Konstitusi Dilihat Dari Sudut Politis dan Yuridis

Berikutnya, jauh sesudah Strong dan Wheare (dalam Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979: 1), dapat pula dilihat bagaimana pengertian konstitusi sama dengan undang-undang dasar. Jika konstitusi disamakan dengan undang-undang dasar, berarti intinya konstitusi disamakan dengan undang-undang dasar, hukum dasar yang dibuat dalam sebuah dokumen formal.

Mengenai apakah sama atau tidak dengan undang-undang dasar (*gronwet*), memang merupakan bagian dari diskusi lama yang belum usai. Oleh kerana kedua bentuk fahaman tersebut telah mendapat dukungan yang besar dari penganutnya masing-masing. Misalnya, dalam pandangan L. J. van Apeldoorn (dalam Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003 : 9-10), konstitusi berbeda dengan undang-undang dasar, kerana undang-undang dasar hanya dalam bentuk yang tertulis saja sedangkan konstitusi dapat dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis. Selain L. J. van Apeldoorn, juga ditemukan pendukung lain yang ikut membedakan antara konstitusi dengan undang-undang dasar, di antaranya Herman Heller dan F. Las sale. Tidak kalah dengan penganut fahaman yang membedakan antara konstitusi dengan undang-undang dasar, pendukung fahaman yang menyamakan arti keduanya juga tidak sedikit. Para pendukung fahaman yang menyamakan tersebut, antara lain seperti R. Crince le Roy dan Vander Pot. Bahkan penyamaan

tersebut telah dimulai sejak masa Oliver Cromwell (1649-1660).⁸

Perbedaan pemahaman tersebut pada intinya berawal dari pemikiran bahawa konstitusi dapat diklasifikasikan dalam bentuk tertulis dan bentuk tidak tertulis. Konstitusi dalam bentuk tertulis berupa peraturan perundang-undangan (atau dapat juga dikatakan sebagai undang-undang dasar), sedangkan dalam bentuk yang tidak tertulis dapat berupa kebiasaan-kebiasaan, kesepakatan-kesepakatan, adat atau konvensi lainnya. Dengan pembagian tersebut maka lahirlah apa yang dikenal sebagai konstitusi tertulis (*written constitution*) dan konstitusi tidak tertulis (*unwritten constitution*). Tetapi klasifikasi ini tidaklah sepenuhnya dapat didukung, kerana adanya argumen yang menolaknya, secara teoritis maupun empiris. Adapun penjelasan lebih lanjut mengenai klasifikasi tersebut dapat dilihat dalam bagian berikutnya dari tulisan ini (lihat bagian pelbagai (*Klasifikasi Konstitusi*)). Namun yang terpenting di sini adalah melihat bagaimana pengertian konstitusi menurut Sri Soemantri, sebagai salah seorang sarjana yang memiliki basis Ilmu Hukum Tata Negara, atau dengan kata lain suatu pandangan yang diambil melalui pendekatan ilmu hukum.

Secara umum ditemukan adanya dua unsur utama dalam pengertian-pengertian konstitusi di atas. *Pertama*, bahawa konstitusi merupakan ketentuan-ketentuan mengenai struktur atau gambaran organisasi pemerintahan suatu negara. Dengan unsur pertama ini akan difahamani apa yang menjadi bentuk negara, sistem pemerintahan, siapa pemegang kekuasaan, jaminan terhadap hak-

⁸ Oliver Cromwell (Lord Protektor Republik Inggris 1649-1660) yang menyamakan Undang Undang Dasar itu sebagai ***Instrument of Government***, yaitu bahawa Undang Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah ... Dahlia Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul' Huda, *Op. Cit*, Hlm. 9.

hak warga negara, bagaimana hubungan antara warga negara dengan pemerintah, dan sebagainya *Kedua*, bahawa konstitusi juga merupakan kumpulan aturan dasar yang berhubungan dengan ketentuan-ketentuan mengenai struktur atau gambaran organisasi pemerintahan suatu negara. Dalam unsur kedua, paling tidak, dijelaskan bagaimana mekanisme kekuasaan diperoleh, bagaimana fungsi dan wewenang atau kekuasaan tersebut dijalankan, bagaimana pembatasan kekuasaan, dan bagaimana prinsip hubungan antara warga negara dengan pemerintah, khususnya berkenaan dengan hak dan kewajiban masing-masing.

Pembicaraan tentang struktur atau gambaran organisasi pemerintahan suatu negara sebenarnya merupakan pembicaraan yang berhubungan dengan bidang politik. Oleh kerana pembicaraan mengenai pemegang kekuasaan, pembagian kekuasaan, mekanisme memperoleh kekuasaan dan apalagi menganggap negara sebagai organisasi kekuasaan, lebih besar sisi politisnya ketimbang sisi hukum atau yuridisnya. Dikatakan lebih besar sisi politisnya kerana memang tujuan utama politik adalah untuk mendapatkan kekuasaan. Dalam hal mendapatkan dan menjalankan kekuasaan tersebut, maka dukungan utamanya adalah dukungan politis, meskipun kenyataannya bertentangan dengan pandangan yuridis. Sedangkan pembicaraan mengenai bagaimana aturan-aturan dasarnya, jelas sudah merupakan pembicaraan bidang yuridis.

Kenyataan tersebut tidak dapat disangkal lagi, kerana memang menurut F. Lassalle sebagaimana dikutip Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh (*Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991:75), konstitusi dipakai dalam dua pengertian, yaitu pengertian sosiologis atau politis dan pengertian

yuridis. Dalam pengertian sosiologis atau politis (*sociologische atau politische begrip*), konstitusi merupakan sintesis faktor-faktor kekuatan yang ada (*dereclemachtsfac toren*) dalam masyarakat. Pada pengertian ini, konstitusi akan menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut, seperti raja, parlemen, kabinet, *pressure groups*, partai politik dan sebagainya. Sedangkan dalam pengertian yuridis (*yuridische begrip*), konstitusi merupakan suatu naskah yang berisikan bangunan-bangunan negara serta sendi-sendi pemerintahannya.

Apabila hanya pembicaraan tentang struktur atau gambaran organisasi dan hubungan kekuasaan pemerintahan negara saja yang lebih ditonjolkan, sementara pembicaraan mengenai aturan-aturan dasar yang berhubungan dengan struktur atau gambaran organisasi pemerintahan tersebut tidak dibicarakan secara *liner* dan limitatif, sudah barang tentu konstitusi yang bersangkutan akan lebih bermuatan politis. Konsekuensinya, apabila konstitusi lebih bermuatan politis maka hukum akan kurang mendapatkan tempat dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara, walaupun negara yang bersangkutan telah menamakan dirinya sebagai suatu negara hukum. Oleh kerana itu, penting sekali menempatkan pengertian konstitusi secara lebih yuridis sebagai awal untuk menentukan bentuk dan muatan konstitusi tersebut pada langkah selanjutnya.

Pengertian konstitusi yang lebih yuridis dapat diciptakan dengan cara menfokuskan pemahamannya sebagai sekumpulan aturan hukum dasar, yang kemudian baru diikuti dengan pembicaraan tentang struktur atau gambaran organisasi pemerintahan negara. Dengan kata lain, konstitusi merupakan sekumpulan aturan hukum tertinggi (*supreme*), yang mengatur ketentuan-

ketentuan umum mengenai keberadaan negara, mengenai pokok-pokok kekuasaan pemerintahan negara, dan mengenai kewarganegaraan beserta hak-haknya. Penempatan ketiga unsur tersebut sekaligus mencerminkan kalau unsur-unsur konstitutif suatu negara telah terakomodasi dalam konstitusi bersangkutan. Unsur wilayah yang merdeka dapat dimasukkan dalam ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, unsur pemerintahan negara termuat dalam ketentuan mengenai pokok-pokok kekuasaan pemerintahan negara, dan unsur rakyat termuat dalam ketentuan mengenai kewarganegaraan. Konstitusi dikatakan juga sebagai aturan hukum yang tertinggi kerana konstitusi bersifat hukum dasar yang dijadikan sebagai batu uji (*barometer*) dan rujukan bagi aturan-aturan hukum lainnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Jelas bahawa perencanaan politik penting dalam mewujudkan undang-undang/konstitusi : adalah dikatakan tanpa politik,UUD tak bisa terjadi. Dalam hai ini UUD Indonesia tidak ada konstitusi, hanya UUD 1945 tetapi ia menempati makna atau defenisi konstitusi itu sendiri.

2.3. Kandungan (Muatan) Konstitusi

Mengenai apa yang menjadi muatan suatu konstitusi, akan ditemukan banyak perbedaan antara satu negara dengan yang lain, terkadang juga dipandang dari banyak atau sedikitnya halaman konstitusi tersebut. Misalnya Norwegia memiliki konstitusi sebanyak 25 halaman. Konstitusi India 1950 dengan 250 halaman, sedangkan Indonesia memiliki konstitusi (UUD 1945) dengan jumlah tidak lebih dari 10 halaman, sehingga konstitusi Indonesia itu dikatakan sebagai konstitusi tersingkat di dunia. Perbedaan itu sebenarnya merupakan realisasi dari

anggapan atas keberadaan konstitusi itu sendiri, apakah sebagai dokumen hukum, manifesto sebuah keyakinan atau pengakuan. Ataukah sebagai sebuah piagam.

Mengukur luas atau tidaknya muatan suatu konstitusi, sebenarnya, bukanlah dipandang dari sisi panjang atau pendeknya halaman dan banyak atau sedikitnya pasal yang dimiliki, namun seberapa rincinya muatan-muatan (materi) pokok yang diatur dan dijelaskan dalam konstitusi tersebut. Meskipun suatu konstitusi memiliki banyak pasal tetapi tidak memuat materi pokok secara jelas dan yang seharusnya diatur, maka konstitusi tersebut belum dapat dikatakan konstitusi yang konstitusional. Tentunya beralasan jika Wheare (1975:32) berpendapat banyak konstitusi yang memuat materi-materi yang pada dasarnya tidak memiliki watak konstitusional, atau jika konstitusional maka konstitusi tersebut bukanlah merupakan hukum atau ungkapan dalam peraturan hukum. Misalnya Konstitusi Swiss 1893, dalam Pasal 25 bisa dikatakan bahawa seorang tukang daging dilarang menyembelih hewan kecuali dipingsankan lebih dahulu.

Dengan pertimbangan tersebut, di antaranya, kemudian para ahli dan juga praktiknya di beberapa negara berusaha untuk memfokuskan muatan-muatan konstitusi. Sebagian ada yang memfokuskan pada muatan-muatan yang berkenaan dengan pernyataan tentang hak-hak warga negaranya, seperti yang terjadi pada Konstitusi Uni Soviet 1936.⁹ Bentuk seperti ini menunjukkan bahawa muatan utama dalam suatu konstitusi adalah ketentuan-ketentuan tentang hak-hak bagi warga negara. Sebagian lagi memfokuskan muatan konstitusi pada

⁹ Dalam Artikel 125 dikatakan: In accordance with the interest of the working people, and in order to strengthen the socialist system, the citizens of the U.S.S.R. are guaranteed by law: (a) Freedom of speech; (b) Freedom of Press; (c) Freedom of assembly and meeting; (d) Freedom of streets processions and demonstrations. *Ibid.* Hlm. 39.

pembentukan sistem politik serta hukum negara, dokumen nasional, sertifikat kelahiran serta sebagai tanda kedewasaan dan kemerdekaan, sebagaimana halnya pendapat Hene van Maarseveen dan Ger van der Tang (*Written Constitutions, A Computerized Comparative Study*, Oceana Publications, INC. Dobbs Ferry, New York, 1978: 39-40). Terdapat juga sebagian lain, yang memfokuskan muatan konstitusi pada hal-hal yang berkenaan dengan hasil perjuangan politik bangsa di masa lampau, tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa, pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun akan datang, dan suatu keinginan atau kehendak untuk menentukan kemana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin, seperti disampaikan A.A.H.Struycken (dalam Sri Soemantri M, 1979:2). Kelihatannya, Struycken lebih mengaitkan keberadaan muatan konstitusi dengan proses historis yang melatarbelakanginya, sehingga tidak akan dapat memahami muatan konstitusi suatu negara tanpa mengetahui latar belakang historisnya. A. V. Dicey (1952:417) memperkuat pendapat ini dengan mencontohkan di Inggris, di mana, menurutnya, seorang *lawyer* pun tidak akan dapat memahami sisi legal konstitusi Inggris tanpa mengetahui sifat-sifat kodratnya dengan dukungan sejarawan atau negarawan. Dengan demikian, terhadap konstitusi yang bermuatan seperti ini, penting untuk terlebih dahulu memahami latar belakang historisnya sebelum memahami apa yang menjadi muatannya.

Di samping itu, terdapat pula pendapat lain yang memandang bahawa konstitusi memiliki muatan yang lebih rinci dari pendapat di atas. Di antaranya,

Wheare mengatakan:

On the other hand many modern Constitutions contain declarations of the rights of the subject, or of political objectives, or the source and ends of government which, while more or less relevant to the study of constitutional questions, are not reduced and are often incapable of being reduced to the rules of law.

(K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, 1975:33)

Jadi, ada tiga Kandungan (muatan) utama bagi kebanyakan konstitusi modern, yaitu mengenai pernyataan tentang hak-hak warga negara, tentang objek-objek politik, atau sumber dan tujuan pemerintahan. Muatan konstitusi menurut Wheare tersebut juga tidak jauh berbeda dengan pandangan J. G. Steenbeek. Sebagaimana yang dikutip Sri Soemantri M. (1979:51), Steenbeek mengatakan bahawa suatu konstitusi berisi tiga muatan pokok, yaitu jaminan terhadap HAM dan hak warga negaranya, susunan dasar ketatanegaraan negara yang bersangkutan, dan susunan dasar pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan. Akan tetapi, menurut Lord Scarman, selain dari tiga muatan seperti pendapat Wheare dan G. Steenbeek di atas, terdapat juga muatan lain berupa perlindungan terhadap pemerintahan regional dan lokal melalui penggunaan prinsip-prinsip subsideritas. Sebagaimana dikutip oleh Peter Cumper, *Cases and Materials Constitutional and Administrative law*, Second Edition, Blackstone Press Limited, London, 1999: 5, Lord Scarman berpandangan bahawa terdapat empat muatan konstitusi yang penting bagi perlindungan rakyat, yaitu:

- (1) *the protection of the human rights and fundamental freedoms of everyone within the jurisdiction;*
- (2) *the setting of legal limits upon the legislative and executive power of the Crown and Parliament;*
- (3) *the protection of regional and local government by the adoption of the principle of subsidiarity;*
- (4) *the establishment of an independent judiciary having the duty and*

power of protection the constitution.

Jelasnya, pendapat-pendapat di atas menunjukkan bahawa pada garis besarnya terdapat tiga muatan utama yang harus ada di dalam suatu konstitusi, yaitu ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, mengenai pokok-pokok kekuasaan pemerintahan negara, dan mengenai kewarganegaraan beserta hak-haknya. Adapun muatan-muatan lainnya, hanyalah merupakan penjabaran dari ketiga muatan tersebut. Misalnya muatan berupa hal-hal yang berkenaan dengan hasil perjuangan politik bangsa di masa lampau menurut Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, pada dasarnya penjabaran dari ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara. Begitu juga menurut Lord Scarrnan tentang adanya muatan perlindungan terhadap pemerintahan regional dan lokal, intinya merupakan bagian dari muatan mengenai pokok-pokok kekuatan pemerintahan negara.

Muatan berupa ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, biasanya dapat berbentuk gambaran-gambaran historis mengenai perjuangan politik bangsa, ketentuan-ketentuan mengenai bentuk negara, kedaulatan negara, termasuk juga mengenai wilayah negara. Adapun muatan mengenai pokok-pokok kekuasaan pemerintahan negara, intinya berbicara mengenai sistem pembagian dan pembatasan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara. Pada bagian ini akan diketahui siapa saja yang menjadi lembaga-lembaga pemegang kekuasaan negara, bagaimana bentuk pembagian kekuasaan negara, bagaimana mekanisme kerja antara lembaga-lembaga negara, dan bagaimana pula bentuk pembatasan kekuasaan di antara lembaga-lembaga tersebut. Ada banyak bentuk lembaga

kekuasaan negara, namun terkadang tidak diikuti oleh pembagian dan pembatasan kekuasaan di antara mereka secara tegas, khususnya bagi kekuasaan pemerintah. Untuk itu, maka kemudian muncullah suatu gagasan untuk membagi kekuasaan yang sekaligus berarti membatasi kekuasaan pemerintah secara rinci dan tegas. Gagasan tersebut dikemukakan oleh Carl J. Friederich dengan sebutan gagasan kontitisionalisme.¹⁰ Sedangkan muatan mengenai kewarganegaraan beserta hak-haknya juga menjadi muatan yang tidak dapat tidak harus ditegaskan di dalam suatu konstitusi. Khususnya mengenai hak-hak warga negara, jelas harus mendapat perhatian yang serius. Bahkan menurut A. V. Dicey, konstitusi bukanlah merupakan sumber bagi hak-hak tersebut, tetapi konstitusi hanya menegaskan bahawa hak-hak tersebut harus dilindungi dalam praktiknya.¹¹ Cukup beralasan, kerana pada dasarnya hak-hak seseorang telah ada seiring dengan kehadirannya di bumi ini (*human rights*) dan untuk itu perlu dijamin, meskipun kenyataannya hampir semua konstitusi lebih banyak bertindak sebagai sumber bagi hak-hak tersebut, seperti halnya Kontitusi Uni Soviet 1936.

Ketiga bentuk muatan tersebut penting untuk dibicarakan secara jejas dalam suatu konstitusi. Tidak mengapa suatu konstitusi hanya dibuat dalam bentuk yang ringkas atau sedikit, bahkan menurut Wheare, semakin ringkas yang diatur maka akan menjadikan konstitusi itu semakin baik asalkan yang ringkas itu betul-betul menjadi peraturan hukum yang dipatuhi dan dapat dilaksanakan. Oleh

¹⁰ Menurut Carl J. Friederich dalam buku *Constitutional Government and Democracy*, konstitisionalisme merupakan: *a set of activities organized by and operated on behalf of the people, but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing.* Lihat dalam Miriam Budiardio. *Dasar-Dasar Ilmu politik*, *Op. Cit.*, Hlm. 96-97.

¹¹ A.V.Dicey. *Op. Cit.* Hlm. 203.

kerana, sifat ringkas (*as short as possible*) merupakan satu karakter yang esensial dari bentuk sebuah konstitusi yang ideal.¹² Jadi, ketentuan-ketentuan yang jelas bukan berarti termuat dalam pasal yang banyak serta halaman yang panjang, tetapi dapat mudah untuk difahamani tanpa memerlukan berbagai interpretasi. Memang benar keberadaan konstitusi tidak terlepas dari adanya kemungkinan untuk dapat diinterpretasikan, tetapi keperluan interpretasi itu hendaknya tidak sampai menjadikan suatu muatan konstitusi kepada bentuk-bentuk pemahaman yang multi-interpretatif. Hal senada juga dikatakan oleh N. Jayapalan. Menurutnya, ada beberapa hal yang membuat konstitusi menjadi baik, yaitu: (1) konstitusi ditulis secara jelas dengan pemakaian kata yang baik serta menghindari kata-kata yang ambiguitas, samar-samar, dan tidak tepat, (2) konstitusi harus menjadi lebih komprehensif, sehingga rakyat mudah memahami hal-hal yang berkenaan dengan hak dan kewajibannya, (3) konstitusi meliputi pokok-pokok mengenai pelaksanaan hukum saja, (4) konstitusi harus menjadi stabil supaya dapat bertahan lama, dan fleksibel agar dapat mengakomodasi perubahan-perubahan, dan (5) konstitusi harus merefleksikan kemampuan rakyatnya untuk memahaminya.¹³ batasan-batasan yang dikemukakan oleh Jayapalan ini, semakin memberi fahaman bahawa konstitusi tidak perlu panjang melainkan hanya memuat hal-hal yang pokok saja yang dituangkan secara rinci (*limitative*) dan jelas (*linear*). Dalam konteks UUD Indonesia, ini agar sederhana dan panjang.....

¹² To the question: 'What should a Constitution contain?' The short answer, then is, 'The very minimum, and that minimum to be rules of law.' One essential characteristic of the ideally best form of Constitution is that it should be as short as possible. K. C. Wheare, *Op.Cit.*, Hlm. 33-34.

¹³ Jayapalan, N., *Modern Governments and Constitutions*, Vol. 1, Atlantic Publisher & Distributors, New Delhi, 2002, Hlm. 2.

2.4. Pelbagai Klasifikasi Konstitusi

Seperti halnya dalam memahami tentang kandungan (muatan) konstitusi, demikian juga terjadi dalam melihat klasifikasi konstitusi, di mana adanya terdapat berbagai macam pendapat. Tetapi dalam hal ini, yang terjadi lebih banyak mengarah pada aspek-aspek mana yang dipandang untuk memahami sebuah konstitusi. Oleh kerana itu, nantinya, pelbagai klasifikasi kontitusi ini dilihat dari aspek bentuknya, prosedur amandemennya, jenis pemerintahan negara, bentuk negara dan sistem pemerintahannya.

Jauh sebelumnya, Aristoteles telah mengklasifikasikan bentuk-bentuk konstitusi. Menurut Aristoteles, seperti dikutif oleh C. F. Strong, konstitusi diklasifikasikan menjadi dua kelas besar, yaitu konstitusi yang bagus dan yang jelek. Masing-masing dari dua kelas besar tersebut dibagi menjadi tiga jenis pemerintah, yaitu pemerintah satu orang, beberapa orang dan banyak orang. Adapun dalam klasifikasi konstitusi yang baik, di mana dalam bentuk pemerintah oleh satu orang disebut dengan Monarki, dalam bentuk pemerintahan oleh beberapa orang disebut dengan Aristokrasi dan dalam bentuk pemerintahan oleh banyak orang disebut dengan Polity. Sedangkan dalam klasifikasi konstitusi yang jelek, apabila dalam bentuk pemerintah oleh satu orang disebut dengan Tyranni atau Despotisme, dalam bentuk pemerintahan oleh beberapa orang disebut dengan Oligarki, dan dalam bentuk pemerintahan oleh banyak orang disebut dengan Demokrasi. Klasifikasi konstitusi Aristoteles tersebut dapat disimpulkan dalam Jadual berikut ini:¹⁴

¹⁴ C. F. Strong, *Op. Cit.*, Hlm. 59-60.

Jadual 2.1 Jenis dan Bentuk Konstitusi

| Jenis Konstitusi | Bentuk Baik atau Benar | Bentuk Jelek |
|-----------------------------|------------------------|--------------------|
| Pemerintahan satu orang | Monarki atau Kerajaan | Tyranni/Despotisme |
| Pemerintahan beberapa orang | Aristokrasi | Oligarki |
| Pemerintahan Banyak orang | Polity | Demokrasi |

Sumber : C. F. Strong, 59-60

Akan tetapi pada perkembangan berikutnya; klasifikasi tersebut tidak dapat sepenuhnya dipertahankan lagi. Alasannya, di samping konstitusi telah dilihat dari berbagai aspek, juga sulitnya menetapkan suatu pemerintahan negara sesuai dengan bentuk-bentuk tersebut. Demokrasi, meskipun dianggap Aristoteles sebagai bentuk pemerintahan yang jelek, namun dikeraikan sulitnya (seperti besarnya jumlah penduduk) mewujudkan suatu pemerintahan dalam bentuk *Polity*, maka ia tetap menjadi pilihan hampir semua negara. Kerana kenyataannya tidak ada negara yang mau menganggap pemerintahannya tidak demokratis.

Pada perkembangan berikutnya, konstitusi telah diklasifikasikan sesuai dengan aspek-aspeknya, yaitu dipandang dari aspek bentuknya, dari proses amandemennya, dari jenis pemerintahan negara, dari sistem pemerintahan, dan dipandang dari sisi bentuk negara. *Pertama*, dipandang dari aspek bentuknya, konstitusi diklasifikasikan menjadi yang dikodifikasi (*codified*) dan tidak dikodifikasi (*uncodified*), atau berbentuk dokumen (*documentary constitution*) dan tidak berbentuk dokumen (*non-documentary constitution*). Klasifikasi seperti dini diberikan oleh Strong serta Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang. Strong berpandangan bahawa klasifikasi konstitusi ke dalam bentuk tertulis

(written) dan tidak tertulis (*unwritten*) merupakan pembedaan yang keliru (*really a false distinction*), kerana tidak ada konstitusi yang tidak ditulis sama sekali dan tidak ada pula konstitusi yang ditulis sama sekali. Contohnya Inggris, meskipun negara ini tidak memiliki konstitusi tertulis secara khusus, namun ia memiliki hukum tertulis tertentu atau statuta seperti *Bill of Rights* (1689), *Parliaments Acts of 1911 and 1949* dan sebagainya. Dengan demikian, yang lebih tepat adalah konstitusi yang merupakan suatu bentuk dokumen dan merupakan ketentuan-ketentuan yang telah berkembang dalam kebiasaan-kebiasaan, atau dapat dikatakan sebagai *documentary constitution* dan *non-documentary constitution*.¹⁵

Demikian juga menurut klasifikasi Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, bahawa klasifikasi konstitusi dari sisi bentuknya, pada dasarnya menjadi konstitusi yang dikodifikasi (*codified*) dan tidak dikodifikasi (*uncodified*).¹⁶ Praktiknya di Indonesia sendiri, klasifikasi konstitusi dalam bentuk tertulis dan tidak tertulis tersebut sulit untuk dibuktikan kebenarannya. Seperti halnya Maklumat Pemerintah 14 Nopember 1945 tentang Tanggung Jawab Menteri Negara dan Maklumat Nomor X 16 Oktober 1945 yang menetapkan bahawa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN,¹⁷ atau Pidato Kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus pada era Orde Baru, dianggap sebagai konvensi sehingga dikatakan konstitusi yang tidak tertulis. Tentunya merupakan pandangan yang tidak kuat, kerana kenyataannya semua praktik ketatanegaraan tersebut dibuat dalam bentuk tertulis. Namun, jika dikatakan sebagai konstitusi yang tidak

¹⁵ *Ibid.* Hlm. 66-67.

¹⁶ Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.*, Hlm. 245.

¹⁷ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, *Op. Cit.*, Hlm. 31-32.

dikodifikasi, tentu ada kebenarannya kerana Konstitusi Indonesia yang dikodifikasi adalah UUD 1945 (di antaranya).

Sedangkan menurut Wheare, dipandang dari aspek bentuknya, konstitusi dapat dibagi menjadi konstitusi tertulis (*written*) dan konstitusi tidak tertulis (*unwritten*). Akan tetapi, kemudian Wheare menambahkan, klasifikasi konstitusi dalam bentuk tertulis (*written*) dan tidak tertulis (*unwritten*) sebenarnya tidak tepat, dan yang tepatnya adalah klasifikasi antara negara-negara yang memiliki konstitusi tertulis dan yang tidak memiliki konstitusi tertulis, atau antara negara-negara yang mempunyai konstitusi dan yang tidak mempunyai konstitusi. Lalu ia mencontohkan Inggris, bahawa negara ini bukannya memiliki konstitusi tidak tertulis, namun justru sebenarnya negara ini tidak mempunyai konstitusi tertulis. Oleh kerana kebanyakan negara, termasuk Inggris, tidak memiliki sistem ketatanegaraan yang diwujudkan semata-mata dalam peraturan-peraturan tertulis atau semata-mata dalam peraturan-peraturan tidak tertulis. Peraturan hukum maupun non-hukum dan tertulis maupun tidak tertulis, semuanya dipadukan untuk membentuk suatu sistem ketatanegaraan.¹⁸

Dengan demikian, Wheare mengklasifikasikan konstitusi dalam bentuk tertulis (*written*) dan tidak tertulis (*unwritten*) tersebut, intinya bermaksud untuk mengklasifikasikannya ke dalam bentuk negara-negara yang memiliki konstitusi tertulis (*countries which have a written constitution*) dan yang tidak memiliki Konstitusi tertulis (*countries which have no written constitution*). Hal itu tidak lepas dari pengamatannya terhadap Inggris, di mana negara ini dianggapnya tidak

¹⁸ K.C. Wheare, *Op. Cit.*, Hlm. 14-15.

mengkhususkan adanya peraturan hukum maupun non-hukum dan tertulis maupun tidak tertulis, sehingga semuanya dipadukan dalam satu kesatuan untuk membentuk suatu sistem ketatanegaraan. Oleh kerana tidak ada pengkhususan itu, maka tidak dapat ditentukan apa yang menjadi konstitusinya.

Kedua, dipandang dari proses amandemennya, konstitusi dapat diklasifikasikan kepada konstitusi *flexible* dan konstitusi *rigid*. Terhadap identifikasi ini, kebanyakan ahli memiliki kesepakatan, seperti Wheare, Lord Bryce, Strong, Henc van Maarseveen dan Oer van der Tang. Misalnya, Lord Bryce dalam bukunya *Studies in History and Jurisprudence*, sebagaimana dikutip Wheare, mengatakan: “*Where no special process is required to amend a Constitution, it is called flexible; where a special process is required a Constitution is called rigid.*”¹⁹

Suatu penekanan yang ditemukan dalam pandangan Lord Bryce tersebut adalah proses amandemennya. Jika ditemukan adanya proses amandemen yang mudah, artinya tidak terdapat persyaratan-persyaratan khusus di dalamnya, maka konstitusi itu disebut konstitusi fleksibel, misalnya Konstitusi Selandia Baru. Tetapi jika terdapat hal yang sebaliknya maka konstitusi itu dikatakan sebagai konstitusi yang kaku (*rigid*), seperti Konstitusi Amerika, Denmark, Swiss, Australia, Malaysia dan sebagainya. Bahkan, sebagian besar negara-negara memiliki konstitusi yang rijid untuk diamandemen, termasuk juga Konstitusi Indonesia. Pendapat yang sama juga dikemukakan C. F. Strong serta Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, yang intinya sepakat dengan adanya

¹⁹ *Ibid.* Hlm. 16.

klasifikasi konstitusi dalam bentuk fleksibel dan rijid.²⁰

Persyaratan-persyaratan yang rijid itu biasanya ditentukan dalam bentuk ketentuan yang berbeda dengan perubahan peraturan perundang-undangan lainnya. Misalnya di Indonesia, jika dalam perubahan peraturan perundang-undangan lainnya dapat dilakukan oleh DPR bersama Presiden sebagai pemegang kekuasaan legislatif, namun dalam amandemen konstitusi hanya dapat dilakukan oleh MPR, atau ketentuan lainnya seperti keharusan hadirnya 2/3 dari mayoritas anggota tiap-tiap Lembaga Tertinggi Soviet untuk amandemen Konstitusi Soviet, atau 2/3 dari seluruh anggota MPR untuk amandemen UUD 1945.

Adapun klasifikasi konstitusi ke dalam konstitusi derajat tinggi atas legislatif (*supreme over the legislature*) dan konstitusi tidak derajat tinggi atas legislatif (*not supreme over the legislature*), menurut Wheare, pada dasarnya masih berkaitan erat dengan klasifikasi konstitusi dalam bentuk fleksibel dan rijid itu sendiri. Oleh kerana menurut klasifikasi tersebut, apabila konstitusi tidak dapat diamandemen oleh legislatif berarti ia *supreme* terhadap legislatif-memiliki derajat tinggi atas fungsi legislatif atau tidak sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya-dan apabila ia dapat diamandemen oleh legislatif berarti ia tidak *supreme* terhadap legislatif, yakni menjadi bagian dari fungsi legislatif atau sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya.²¹ Memiliki keterkaitan erat dengan klasifikasi fleksibel dan rijid juga, kerana jika ia tidak dapat diamandemen oleh legislatif sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya berarti diperlukan proses yang rijid untuk mengamandemennya, sedangkan jika ia dapat

²⁰ C. F. Strong, *Op. Cit.*, Hlm 67; Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.*, Hlm. 245. Bandingkan dengan K. C. Wheare, *Op. Cit.*, Hlm. 16.

²¹ K. C. Wheare, *Op. Cit.*, Hlm. 18.

diamandemen oleh legislatif seperti halnya peraturan perundang-undangan lainnya maka tidak diperlukan proses yang rijid untuknya atau hanya berbentuk proses yang fleksibel untuk mengamandemennya.

Ketiga, klasifikasi konstitusi juga dilihat melalui jenis pemerintahan negara, apakah pemerintahan negara kesatuan (*unitary*) atau pemerintahan negara serikat (*federal*). Sehubungan dengan ini, N. Jayapalan mengatakan:

In a unitary constitution all spheres of government activity are assigned to a single central legislature. This central legislature creates the local governments by exercising statutory authority. There is no constitutional guarantee to local governments In unitary states.²²

Menurutnya, dalam konstitusi pemerintahan negara kesatuan, setiap bentuk aktivitas pemerintahan, termasuk pemerintahan lokal, ditetapkan oleh pusat sendiri. Akan tetapi, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan Sementara terhadap konstitusi pemerintahan negara federal, menurut Jayapalan, merupakan bentuk konstitusi yang memiliki beberapa karakteristik tersendiri, antara lain:

1. Fungsi pemerintahan federal sesuai batasan yang ditentukan oleh konstitusi, dalam bentuk tertulis dan rijid. Hal itu mengingat konstitusi merupakan piagam mengenai hak dan kewajiban antara pusat dan negara-negara bagian. Konstitusi hanya diamandemen atas persetujuan negara-negara bagian.
2. Setiap kemungkinan untuk merubah kehidupan bidang politik, ekonomi dan sosial dilakukan melalui amandemen konstitusi.
3. Baik pemerintah pusat maupun negara-negara bagian memperoleh kekuasaan berdasarkan konstitusi.

²² N Jayapalan, *Op. Cit.*, Hlm. 11

4. Baik legislatif pusat maupun negara-negara bagian dikontrol oleh konstitusi.
5. Tidak ada pemisahan wewenang baik oleh pusat maupun negara-negara bagian. Mereka menjalankan tugas-tugasnya sebagaimana yang ditentukan oleh konstitusi.²³

Klasifikasi tersebut memberikan suatu perbedaan yang esensial di antara keduanya, yaitu dalam konstitusi pemerintahan negara kesatuan bahawa segala sesuatunya ditentukan oleh pemerintah pusat, dan pemerintah lokal (daerah) hanya menjalankan apa yang telah ditentukan oleh pusat kecuali dalam bidang-bidang tertentu misalnya dalam bentuk otonomi daerah, sedangkan dalam konstitusi pemerintahan negara federal, antara pusat dan negara-negara bagian mempunyai hak dan kewajiban yang seimbang dalam pemerintahan. Semua pengaturan, perubahan kebijakan termasuk amandemen konstitusi yang dilakukan oleh pusat harus mendapat persetujuan negara-negara bagian atau wilayah/provinsi-provinsi.

Wheare menambahkan bahawa kekuasaan pemerintahan dibagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan negara-negara bagian, sehingga masing-masing pemerintahan secara hukum mandiri atas wilayahnya sendiri. Pemerintahan pusat mempunyai wilayah kekuasaan dan menjalankan kekuasaannya tersebut tanpa dikontrol oleh pemerintah negara-negara bagian, begitu juga sebaliknya.²⁴ Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban bagi

²³ *Ibid.* Hlm. 14.

²⁴ K.C. Wheare. *Op. Cit.*, Hlm. 19. Bandingkan dengan Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.*, Hlm. 245. Strong mengklasifikasikan bentuk ini dalam *Unitary* dan *Federal or Quasi-Federal*. Lihat C. F. Strong, *Op. Cit.*, Hlm 77

kedua pemerintahan tersebut, sehingga masing-masing-meskipun tidak ada subordinasi antara satu dengan lainnya-memiliki keterbatasan, yaitu keterbatasan yang ditentukan melalui konstitusi. Contoh dari konstitusi pemerintahan negara federal adalah Konstitusi Amerika, sedangkan dalam bentuk konstitusi negara kesatuan adalah Konstitusi Indonesia, Umed Kilom, Philipine dan Jepang.

Keempat, dipandang dari sistem pemerintahan, klasifikasi konstitusi menjadi konstitusi pemerintahan presidensil (*non-parliamentary or fixed executive*) atau sistem parlementer (*parliamentary executive*). Berkenaan dengan klasifikasi ini, Wheare mengatakan:

... that while the presidential or non-parliamentary executive, where it exists, is usually enshrined in the Constitution, the system of the parliamentary executive is not always described or laid down in the actual Constitution but rests upon other rule of law and even more upon usage and convention.²⁵

Pendapat Wheare tersebut-tentang kenyataan bahawa sistem pemerintahan presidensil selalu dimuat dalam konstitusi, sementara sistem pemerintahan parlementer tidak selalu dinyatakan secara jelas dalam konstitusi tetapi dapat ditemukan dalam penegakan hukum, kebiasaan serta konvensi lainnya-sebenarnya tidak lepas dari pengamatannya terhadap negara-negara Britania Raya yang mayoritas tidak memiliki konstitusi yang terkodifikasi dalam satu dokumen, sebagaimana telah dipaparkan di atas.

Sementara Strong dalam klasifikasi ini mengatakan bahawa jika pihak eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen maka disebut dengan pemerintahan parlementer (*parliamentary executive*). Tetapi jika pertanggungjawaban pihak

²⁵ K.C. Wheare, *Ibid.* Hlm. 26

eksekutif yang dilakukan pada periode tertentu kepada lembaga tertinggi dan tidak dapat dibubarkan oleh parlemen, maka ia disebut sebagai pemerintahan presidensial (*non-parliamentary or fixed executive*).²⁶ Dalam klasifikasi tersebut, jika konstitusi mengatur tentang adanya Presiden sebagai kepala pemerintahan, Presiden tidak dipilih oleh legislatif, Presiden bukan memegang kekuasaan legislatif, dan Presiden tidak dapat memerintahkan pelaksanaan suatu pemilihan serta tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif, maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi sistem presidensial. Tetapi jika sebaliknya, dimana kepala pemerintahan dibentuk berdasarkan suara di parlemen, mayoritas anggota kabinet merupakan orang parlemen, kepala pemerintahan bertanggung jawab pada parlemen dan parlemen sendiri dapat dibubarkan oleh kepala negara, maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi sistem parlementer.²⁷ Adapun bentuk konstitusi pemerintahan presidensial dapat ditemukan dalam Konstitusi Amerika, dan bentuk konstitusi pemerintahan parlementer seperti Konstitusi Australia, Kanada, India atau Malaysia.

Kelima, dipandang dari sisi bentuk negara, konstitusi diklasifikasikan kepada konstitusi monarki (*monarchical*) dan konstitusi republik (*republican*). Klasifikasi ini menurut Wheare sangat penting kerana status dan kekuasaan presiden dalam konstitusi republik berbeda dengan kekuasaan raja dalam konstitusi monarki. Kemudian dari perbedaan tersebut dapat difahamani antara apa yang dianggap sebagai pemerintahan rakyat atau demokratis dan bagaimana pula sistem absolut, otokrasi atau diktator. Dalam sistem monarki, raja hanya

²⁶ C. F. Strong, *Op. Cit.*, Hlm. 74. Bandingkan dengan Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.*, Hlm. 245.

²⁷ Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, Hlm. 31-32.

bertanggung jawab terhadap dirinya sendiri, sedangkan dalam sistem republik presiden bertanggung jawab kepada rakyat.²⁸

Hal yang sama juga ditambahkan R. Kranenburg. Dengan mengutip pandangan Duguit, Kranenburg mengatakan:

*Monarchy is the form of government in which there is hereditary head of State, a republic that in which there either is no such head, or if there is, in which he does not inherit his office. If the head of the State be indicated by reference to a settled hereditary system the State, according to this method of classification, is a monarchy, if not, it is a republic.*²⁹

Intinya, perbedaan antara bentuk monarki dan republik terletak pada pengangkatan kepala negaranya. Jika kepala negaranya tidak dipilih melainkan diangkat berdasarkan keturunan dari raja sebelumnya maka dikatakan sebagai bentuk monarki. Sedangkan apabila kepala negaranya dipilih secara umum oleh rakyat atau wakilnya maka dikatakan sebagai bentuk republik. Pada perkembangan selanjutnya, tidak saja kepala negara dipilih oleh rakyat tetapi juga harus memberi pertanggungjawaban kepada rakyat. Dengan kata lain, apabila suatu konstitusi memuat adanya aturan mengenai pemberian kekuasaan dan pertanggungjawaban pemerintahan negara dari dan kepada rakyat langsung maupun tidak langsung-maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi republik. Sedangkan jika suatu konstitusi tidak memuat adanya aturan mengenai pemberian kekuasaan dan pertanggungjawaban pemerintah negara dari dan kepada rakyat langsung atau tidak maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi monarki.

²⁸ K. C. Wheare, *Op. Cit.* Hlm. 29-30; Lihat juga Henc vs-. Maarseveen dan Ocr van der Tang, *Op. Cit.* Hlm. 245.

²⁹ R. Kranenburg, *Political Theory* (1939), dalam Joeniaro, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, Hlm. 21.

Oleh kerana itu, dengan melihat pendapat-pendapat di atas, disimpulkan bahawa secara umum klasifikasi konstitusi terdiri dari:

1. Dipandang dari aspek bentuknya, konstitusi dapat diklasifikasikan menjadi konstitusi yang dikodifikasi dan tidak dikodifikasi.
2. Dipandang dari proses amandemennya, konstitusi diklasifikasikan kepada konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid.
3. Dilihat melalui jenis pemerintahan negara, konstitusi diklasifikasikan menjadi konstitusi pemerintahan negara kesatuan dan pemerintahan negara federal.
4. Dipandang dari sistem pemerintahan, konstitusi diklasifikasikan menjadi konstitusi pemerintahan presidensial dan konstitusi pemerintahan parlementer.
5. Dipandang dari sisi bentuk negara, konstitusi diklasifikasikan menjadi konstitusi monarki dan konstitusi republik.

Memang masih ditemukan perbedaan-perbedaan kecil, selain kelima klasifikasi tersebut. Misalnya, Strong menambahkan klasifikasi konstitusi ke dalam *Adult Suffrage* (hak pilih umum) dan *Qualified Adult Suffrage* (hak pilih bersyarat), *Single-member Constituency* (satu pertain/kontestan) dan *Multy-member Constituency* (multi-partai/kontestan), *Non-elective Second Chamber* (Pemilu sistem satu kamar) dan *Elective or partially elective Second Chamber* (Pemilu sistem dua kamar atau lebih), serta *Direct popular checks* (pengawasan rakyat langsung) dan *Absence of such checks* (ketiadaan pengawasan). Semua bentuk ini dipandang dari sisi keberadaan alami legislatif. Ada juga klasifikasi

yang lain, yaitu apabila dipandang dari sisi keberadaan pengadilan, yakni sebagai *Subject to the Rule of Law* dalam sistem *Common Law* dan *Under Administrative Law* dalam sistem *Prerogative States*. Dalam sistem *Common Law*, di mana pihak eksekutif tidak dapat diproteksi dalam bertindak sebagai pelaksana *Rule of Law*. Sedangkan dalam sistem *Prerogative States*, di mana pihak eksekutif dapat diproteksi oleh sistem hukum administrasi secara khusus.³⁰ Begitu juga Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang memberikan klasifikasi lain, yaitu bentuk normatif dan nominal serta bentuk publik dan prival. Bentuk publik dan privat ini kemudian diklasifikasikan pula menjadi bentuk *programmatic* (program) dan *confirmatory* (konfirmasi), *competitive* (kompetitif) dan *consolidatory* (konsolidasi), serta *ideological* (ideologis) dan *legal* (aturan hukum).³¹

Akan tetapi, sebenarnya klasifikasi-klasifikasi penambahan tersebut, selain tidak umum digunakan, juga sebagian darinya telah terakomodasi dalam klasifikasi-klasifikasi secara umum di atas. Antara lain, masalah-masalah yang berkenaan pemilu dapat dikategorikan dalam klasifikasi konstitusi sistem presidensial (*non-parliamentary or fixed executive*) dan sistem parlementer (*parliamentary executive*). Oleh kerana perbedaan antara sistem presidensil dan sistem parlementer terletak pada keberadaan masing-masing lembaga, termasuk, juga masalah pengangkatannya yang tidak lain adalah melalui pemilihanraya (pemilu).

³⁰ C.F. Strong, *Op. Cit.*, Hlm. 77.

³¹ Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.*, Hlm. 246

2.5. Klasifikasi Konstitusi Indonesia

Sri Soemantri M. dalam bukunya *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* telah mengklasifikasikan Konstitusi Indonesia. Menurutnya, jika dihubungkan dengan klasifikasi-klasifikasi konstitusi yang ada, maka Konstitusi Indonesia termasuk suatu konstitusi berbentuk rigid (*rigid constitution*). konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam sebuah dokumen (*written or documentary constitution*), konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*), konstitusi kesatuan (*unitary constitution*), dan konstitusi sistem pemerintahan campuran (*mix executive constitution*).³²

Bentuk-bentuk klasifikasi diberikan oleh Sri Soemantri berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen. Seperti dimaklumi, terdapat beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang menunjukkan bahawa konstitusi ini termasuk klasifikasi-klasifikasi di atas. Sebagai konstitusi rigid (*rigid constitution*), kerana ditentukan adanya persyaratan khusus untuk mengamandemennya, seperti dituangkan dalam Pasal 37. Diklasifikasikan sebagai konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam sebuah dokumen (*written or documentary constitution*), kerana memang UUD 1945 telah dituangkan dalam bentuk dokumen. Bagian Penjelasan UUD 1945 mengatakan bahawa UUD merupakan hukum dasar yang tertulis. Kemudian dikatakan sebagai konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*), kerana sebagai hukum tertinggi dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan dan sumber hukum. UUD 1945 diletakkan sebagai hukum dasar (*droit constitutionnel*), seperti termuat dalam bagian Penjelasan, berarti ia menjadi sumber (batu uji) bagi

³² Sri Soemantri M., *Op. Cit.*, Hlm. 71.

peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam Ketetapan MPRS RI No. XX/MPRS/1966 tentang Memoradum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, UUD 1945 dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi dalam negara. Adapun sebagai konstitusi kesatuan (*unitary constitution*), kerana negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1). Sedangkan diklasifikasikan sebagai konstitusi sistem pemerintahan campuran (*mix executive constitution*), kerana UUD 1945 tidak konsisten dalam menggunakan jenis sistem pemerintahan, apakah sistem pemerintahan presidensial (*non-parliamentary or fixed executive*) atau sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive*).

Diklasifikasikan sebagai konstitusi sistem pemerintahan campuran (*mix executive constitution*), menurut Sri Soemantri M., kerana dalam UUD 1945 ditemukan adanya sebagian ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial dan juga sebagian ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. Ciri-ciri pemerintahan presidensial tersebut, antara lain: Pasal 4 menegaskan bahawa Presiden memegang, kekuasaan eksekutif, Pasal 17 menjelaskan bahawa Menteri memimpin departemen pemerintahan, sebagai pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan Presiden tidak dapat membubarkan DPR, sebagaimana tertuang dalam angka IV Bagian Penjelasan. Sedangkan ciri-ciri pemerintahan parlementernya ialah Presiden dipilih, diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada MPR, sebagaimana maksud Pasal 6 ayat (2) dan angka

III Bagian Penjelasan UUD 1945.³³

Akan tetapi, dalam menentukan klasifikasi Konstitusi Indonesia atau UUD 1945, penulis tetap berpegang pada klasifikasi-klasifikasi secara umum di atas, yaitu dipandang dari aspek bentuknya, jenis pemerintahan negara, sistem pemerintahan, dari sisi bentuk negara, dan proses amandemennya. Klasifikasi secara umum tersebut dilihat dalam konteks UUD 1945 sesudah amandemen.

Dipandang dari sisi bentuknya, tampaknya tidak mengalami perbedaan dengan pandangan Sri Soemantri M. di atas, yakni sebagai konstitusi yang dikodifikasi atau dalam bentuk dokumen (*codified or documentary constitution*). Dipandang melalui proses amandemen, UUD 1945 diklasifikasikan dalam bentuk konstitusi rigid (*rigid constitution*). Dalam hal klasifikasi konstitusi rigid, terdapat dua ketentuan berdasarkan padangan Wheare di atas, yaitu dipandang dari sisi siapa yang berwenang serta apa yang menjadi persyaratan amandemen,³⁴ dan dari sisi derajat konstitusi itu sendiri.³⁵ Pertama, dipandang dari sisi siapa yang berwenang mengamandemen dan apa syarat-syaratnya. Dalam hubungan ini, terdapat banyak pendapat yang ditemukan, antara lain pendapat C. F. Strong yang mengatakan:

As already indicated, the main of methods of modern constitutional amendment are:

³³ *Ibid.* Hlm. 66-68

³⁴ Kata *amandemen* (dalam arti perubahan) lebih tepat digunakan dalam tulisan ini guna mensinkronisasikan dengan maksud UUD 1945. Memang, secara umum terdapat dua sistem perubahan konstitusi, yaitu *renewel system* dan *amandemen system*. *Renewel system* atau sistem pembaharuan, merupakan sistem yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental. Dalam sistem ini, suatu konstitusi tertulis diubah secara keseluruhan, dalam arti tidak sebagian atau pasal perpasal saja, sehingga konstitusi lama diganti dengan konstitusi baru. Sedangkan *amandement system* atau sistem amandemen, suatu sistem yang dianut oleh negara-negara Anglo Saxon., suatu konstitusi tertulis dirubah sebagiannya saja, sehingga konstitusi yang asli tetap berlaku. Lihat Dalam Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, Hlm. 78-79.

³⁵ K. C. Wheare, *Op.Cit.*, Hlm. 16-18.

- (1) by the ordinary legislature, but under certain restrictions;
- (2) by the people through a referendum;
- (3) by a majority of all the units of a federal state;
- (4) by a special convention.³⁶

Keempat prosedur tersebut dapat digunakan sebagai sarana untuk melakukan amandemen konstitusi, baik melalui wewenang badan legislatif; melalui referendum rakyat, melalui sejumlah negara-negara federal, maupun melalui lembaga khusus yang dibentuk untuk itu. Lembaga legislatif melakukan perubahan konstitusi melalui tiga cara, yaitu: (a) adanya persyaratan quorum (*requires a fixed quorum of members*) tertentu untuk melakukan sidang pembahasan amandemen. Cara ini pernah dipraktikkan di Rumania. (b) adanya ketentuan untuk membubarkan lembaga legislatif yang ada dan membentuk yang baru melalui pemilihan umum khusus, kemudian lembaga legislatif yang baru inilah akan melakukan amandemen konstitusi. Cara ini pernah dilakukan di Belgia, Belanda, Denmark dan Norwegia. (c). dalam sistem dua kamar (*two Houses*), kedua lembaga yang ada melakukan sidang gabungan untuk mengamandemen konstitusi, seperti di Afrika Selatan.³⁷ Kemudian rakyat dapat melakukan referendum untuk mengamandemen konstitusi, apabila usulan telah disiapkan lembaga yang berwenang dan selanjutnya diserahkan kepada rakyat untuk menerima atau menolaknya. Sebagai contoh pernah terjadi kontroversi mengenai peraturan parlemen di Inggris selama dua tahun lebih, akhirnya melalui referendum disahkan menjadi hukum tahun 1911. Adapun dalam hal adanya keinginan sejumlah negara-negara bagian untuk melakukan amandemen

³⁶ C. F. Strong, *Op. Cit.*, Hlm. 153

³⁷ *Ibid.* Hlm. 153-154

konstitusi, hal itu dimungkinkan kerana keputusan akhir mengenai amandemen tersebut berada di tangan mereka Meskipun usulan amandemen perubahan dapat melalui negara serikat, dan dapat pula melalui negara-negara bagian. Sungguhpun demikian ada persyaratan khusus yang harus dipenuhi, umpamanya di Amerika harus adanya persyaratan ratifikasi oleh legislatif.³⁸ Sedangkan ketentuan untuk membentuk lembaga khusus dalam melakukan amandemen konstitusi, sebenarnya sebagai upaya untuk menghasilkan suatu amandemen konstitusi yang baik. Oleh kerana lembaga yang, dibentuk secara khusus itu hanya bekerja sesuai tugas dan wewenang sampai selesai.

Sementara K. C. Wheare mengemukakan bahawa amandemen suatu konstitusi dapat dilakukan melalui empat mekanisme, yaitu : *1. Some primary forces, 2. Formal amendment, 3. Judicial interpretation, dan 4. Usage and convention*.³⁹ Amandemen melalui some primary forces, kerana sebagaimana diketahui bahawa dalam suatu negara terdapat beberapa kekuatan utama, yaitu politik, ekonomi dan sosial, maka kekuatan-kekuatan tersebutlah yang pada gilirannya dapat menjadi faktor utama dalam melakukan amandemen konstitusi. Amandemen melalui *formal amendment*, kerana adanya ketentuan resmi di dalam konstitusi itu sendiri untuk melakukan amandemen. Amandemen judicial interpretation, kerana memang fungsi dari hakim adalah memutuskan apakah hukuman terhadap penyelesaian suatu kes. Dengan demikian, konstitusi merupakan bagian dari hukum dan termasuk dalam bidang judisiari. Adapun amandemen melalui *usage and convention*, kerana sewaktu-waktu hukum dapat

³⁸ *Ibid.* Hlm. 155

³⁹ K.C. Wheare, *Op. Cit.*,Hlm. 67-121

diinterpretasikan dan dilakukan terus-menerus dari dan cara-cara yang ada dalam praktik kehidupan ketatanegaraan.⁴⁰

Dengan demikian, di samping adanya mekanisme resmi (formal amendment) yang ditentukan melalui suatu undang-undang dasar, amandemen konstitusi juga dapat terjadi kerana adanya desakan atau dukungan dari beberapa kekuatan politik pada negara yang bersangkutan (*some primary forces*), kerana adanya penafsiran-penafsiran hukum yang dilakukan oleh pihak judisiari (*Judicial interpretation*), dan kerana adanya praktik-praktik kebiasaan dan konvensi (usage and convention) yang diakui sebagai sumber ketatanegaraan di luar ketentuan undang-undang dasar yang bersangkutan.

Khususnya amandemen konstitusi melalui mekanisme resmi (formal amendment), menurut Sri Soemantri M., dapat dilakukan melalui empat pilihan, yaitu: 1. oleh badan yang diberi wewenang untuk itu, baik melalui prosedur khusus, maupun prosedur biasa; 2. oleh suatu badan khusus, yaitu sebuah badan yang kewenangannya hanya mengubah konstitusi; 3. oleh sejumlah negara-negara bagian dengan prosedur khusus; dan 4. oleh suatu referendum.⁴¹

Sedangkan Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang lebih menekankan pada amandemen isi dari suatu teks konstitusi yang dilakukan di luar teks-teks tersebut. Amandemen tersebut, menurutnya, dapat dikakukan melalui tiga cara, yaitu :

1. Perubahan melalui peraturan perundang-undangan (*constitutional change by legislation*). Pihak legislatif merubah muatan konstitusi, yakni muatan-muatan yang bukan merupakan muatan utama konstitusi.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Sri Soemantri M., UUD 1945, *Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, UNPAD Press, Bandung, 2002, Hlm. 10

2. Perubahan melalui pelaksanaan (*constitutional change by application*). Muatan-muatan konstitusi dirubah pada saat dipraktikkan, seperti yang dilakukan oleh pihak pemerintah.
3. Perubahan melalui keputusan hakim (*constitutional change by adjudication*). Dalam menyelesaikan perkara pengadilan, hakim dapat menginterpretasikan muatan-muatan konstitusi yang berbeda dengan pemahaman tekstualnya.⁴²

Ketiga cara perubahan konstitusi di atas, pada dasarnya tidak merubah teks-teks konstitusi melainkan penjabaran atau kontekstual dari isi konstitusi itu sendiri. Amandemen seperti ini biasanya dilakukan pada suatu negara yang tidak memakai sistem tata urut dalam sumber peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*), atau konstitusinya memiliki derajat yang sama dengan peraturang perundang-undangan lainnya (*not supreme constitution*). Mengenai amandemen dengan cara ini, lebih lanjut dapat diperhatikan dari pandangan Hans Kelsen pada bagian berikut dari tulisan ini.

Namun, jelasnya, dengan memperhatikan pendapat-pendapat di atas, ada dua macam pihak yang berwenang mengamandemen konstitusi yaitu pihak yang wewenangnya telah ditentukan secara resmi oleh konstitusi dan pihak yang tidak ditentukan secara resmi. Pihak pertama dapat saja berbentuk pihak legislatif (parlemen), pihak judisiari atau pun pihak lain yang ditentukan oleh konstitusi sebagai lembaga yang bertugas mengamandemen konstitusi. Sedangkan pihak kedua pada dasarnya tidak berwenang untuk mengamandemen berdasarkan ketentuan konstitusi, tetapi kerana adanya faktor-faktor di luar yuridis-normatif, akhirnya wewenang tersebut dapat dimiliki. Amandemen seperti ini biasanya terjadi ketika adanya desakan kuat untuk melakukan perubahan menyeluruh dalam

⁴² Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.*, Hlm. 286

kehidupan berbangsa dan bernegara, misalnya ada desakan yang diberikan oleh sebagian besar kekuatan-kekuatan infra-struktur politik suatu negara.

Jika wewenang amandemen ditentukan oleh konstitusi itu sendiri, maka akan diikuti pula adanya persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, apakah persyaratan-persyaratan itu berbentuk rijid atau fleksibel, sebagaimana telah diuraikan dalam bagian Pelbagai Klasifikasi Konstitusi di atas. Dalam bentuk persyaratan rijid, biasanya digunakan persyaratan kuorum (*requires a fixed quorum of members*) bagi lembaga yang berwenang untuk mengadakan sidang, persyaratan ratifikasi oleh legislatif, atau persyaratan referendum. Jelasnya persyaratan rijid tersebut berbeda dengan persyaratan yang dilakukan pada perubahan peraturan perundang-undangan biasa.

Melihat pada UUD 1945, maka konstitusi ini dapat diamandemen oleh pihak yang wewenangnya telah ditentukan secara resmi oleh konstitusi dan juga melalui pesyaratan-persyaratan yang rijid, baik sebelum amandemen maupun sesudah, seperti tertuang dalam Pasal 37. Sebelum amandemen-amandemen I, II, III, dan, IV ditegaskan bahawa untuk mengubah UUD 1945 harus dihadir oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 213 dan jumlah anggota MPR yang hadir. Sedangkan sesudah amandemen, pesyaratan-persyaratannya semakin rijid. Menurut UUD 1945, persyaratan-persyaratan tersebut, yaitu :

1. Diagendakan dalam sidang MPR yang diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR.
2. Usulan amandemen dibuat secara tertulis dan ditujukan dengan jelas pada bagian yang akan diamandemen beserta alasannya.
3. Sidang pelaksanaan amandemen dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR.

4. Putusan untuk mengamandemen disetujui sekurang-kurangnya 50% ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.⁴³

Dengan demikian, dipandang dari sisi siapa yang berwenang mengamandemen konstitusi dan apa persyaratannya, maka UUD 1945 tergolong kepada konstitusi rijid. Kerana UUD 1945 hanya dapat diamandemen oleh lembaga yang berbeda dengan lembaga yang mengubah peraturan perundangan biasanya, dengan persyaratan-persyaratan yang juga berbeda dengan persyaratan-persyaratan pada perubahan peraturan perundang-undangan biasanya.

Kedua, dipandang dari sisi derajat konstitusi. Pembicaraan ini sebenarnya untuk mengklasifikasikan konstitusi dalam bentuk konstitusi memiliki derajat tinggi atas legislatif (*supreme over the legislature*) atau tidak derajat tinggi atas legislatif (*not supreme over the legislature*), sebagaimana dijelaskan Wheare di atas. Tetapi klasifikasi itu juga dapat menentukan apakah suatu konstitusi berada pada posisi yang *supreme* dalam penyelenggaraan negara atau tidak.

Menurut Hans Kelsen, ada perbedaan yang jelas antara konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dan tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*). Konstitusi derajat tinggi tidak dapat diamandemen sama seperti halnya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, namun diamandemen termasuk juga dibuat dengan proses dan oleh lembaga tertentu secara istimewa. Adanya ketentuan itu mengingat konstitusi dianggap sesuatu yang luhur, atau juga sebagai suatu *frame-work of the nation* yang tertinggi. Sedangkan konstitusi tidak derajat tinggi diubah sama halnya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini, jika ada materi konstitusi yang bertentangan dengan materi peraturan

⁴³ UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 37

perundang-undangan lainnya, berarti dengan sendirinya telah terjadi perubahan pada konfitusl tersebut.⁴⁴

Konstitusi yang tidak dapat diubah sama seperti dan oleh peraturan perundang-undangan lainnya, berarti konstitusi berada pada posisi *supreme* atau derajat tinggi dalam penyelenggaraan negara. Konstitusi yang *supreme* dalam negara merupakan konsekuensi dari keinginan menciptakan negara yang bersangkutan sebagai suatu negara hukum. Dengan maksud bahawa segala sesuatunya dalam penyelenggaraan negara diatur dan dilaksanakan atas dasar hukum, sebagaimana maksud konsep tentang negara hukum.

Pembicaraan mengenai konsep negara hukum secara umum sangat identik dengan istilah *rechisstaat* atau *rule of law*. Oleh kerana itu, jika berbicara tentang negara hukum, maka secara otomatis akan tergambar di benak banyak orang sesuatu yang berkenaan dengan istilah tersebut. Jika dilihat dari asal mulanya konsep tersebut, kenyataan antara keduanya sedikit memiliki perbedaan, meskipun W. Friedmann, di antranya, menyamakan pengertian konsep *rechtsstaat* dengan konsep *rule of law*.⁴⁵

Jauh sebelumnya, konsep negara hukum telah digagas oleh pemikir Yunani, walaupun masih dikenal dengan cita-cita negara hukum. Sejak abad V sebelum Masehi, cita-cita negara hukum telah ada dalam benak para filosof Yunani. Plato (429-347 SM) di antaranya, dalam buku ketiganya berjudul *Nomoi*

⁴⁴ Hans Kelsen, *Op. Cit.*, Hlm. 267. Bandingkan dengan pendapat Wheare : They are usually endowed with a higher status, in some degree, as a matter law the other legal rules in the system of government. At the least it is usually laid down that the amendment of the Constitution can take place only through a special process different from that by which the ordinary law is altered. K. C. Wheare, *Op. Cit.*, Hlm. 5

⁴⁵ W. Friedmann, *Legal Theory*, Steven & Son Limited. London, 1960, Hlm. 456

(*The Law*), ia mengatakan bahawa penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Demikian juga Aristoteles (384 SM), salah seorang murid Plato, dalam buku IV dari *Politica*, berpendapat bahawa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁴⁶

Konsep negara hukum tersebut dikembangkan pula oleh tokoh-tokoh yang datang kemudian, misalnya John Locke, Montesquieu, J.J. Rousseau, hingga sampai kepada Friedrich Julius Stahl dan Albert Venn Dicey. Locke dan Montesquieu terkenal dengan konsep *Trias Polica*. Rousseau terkenal dengan konsepnya yang disebut *Social Contract*, sebagaimana yang dituangkan dalam bukunya yang bedudul *Du Contract Social* (terbit 1764).⁴⁷ Sedangkan Friedrich Julius Stahl terkenal dengan konsepnya yang diberi nama *rechtsstaat*.⁴⁸ Derniman juga dengan konsep rule of law Albert Venn Dicey.⁴⁹

⁴⁶ Azhari, *Negara Hukum Republik Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. UI-Press, Jakarta, 1995, Hlm. 20

⁴⁷ Dalam bukunya yang berjudul *Du Contract Social* (terbit 1764), ia berpendapat bahawa dalam duatu negara diperlukan adanya suatu perjanjian masyarakat (*social contract*) untuk menjamin keselamatan jiwa dan harta mereka sendiri. Perjanjian masyarakat ini hanya berbentuk **pactum unionis** yaitu di mana adanya penyerahan diri rakyat secara individu kepada rakyat secara keseluruhan. Ia menambahkan bahawa untuk membentuk persatuan rakyat harus dengan suara bulat (*volente de tout*), tetapi untuk membuat pemerintah yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban hanya diperlukan atas suara mayoritas (*velente generale*), tetapi untuk membentuk pemerintahan yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban hanya diperlukan atas suara mayoritas (*volente general*) saja. Lihat dalam Azhari, *Ibid.* Hlm. 29

⁴⁸ Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Barat Konstnental memberikan ciri-ciri *Rechtsstaat* sebagai berikut : A. Hak-hak asasi manusia, b. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjalankan hak-hak asasi manusia itu yang dikenal sebagai Trias political c. pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*Wetmatigheid van bestuur*) d. peradilan administrasi dalam perselisihan. Lihat dalam Moh. Mahfud MD, *Hukum dna Pilar-pilar Demokrasi*, gama media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 23

⁴⁹ *That rule of law, then, which forms a fundamental principle of the constitution, has three meanings, or may be regarded from three different points of view.*

It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the government.....

It means, again equality before the laws, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administrated by the law courts.....

Secara umum, kepentingan akan adanya negara hukum, menurut konsep-konsep tersebut, kerana melihat kekuasaan yang diselenggarakan dengan sememana (*absolutely*) tidak lain hanyalah berujung pada bentuk penindasan dan kesengsaraan. Ketika itu, tidak ada yang bisa hidup dengan leluasa kecuali bagi mereka yang memiliki kekuatan. Oleh kerananya tidak salah, kalau sebelumnya, Thomas Hobbes menggambarkan kondisi yang kacau tersebut dengan kondisi *homo homini lupus* (manusia yang satu menjadi sarigala bagi yang lain) dan *bellum omnium contra omnes* (perang antara manusia yang satu, dengan yang lain). Guna, menghindarkan hal tersebut maka harus ada suatu ikatan pemerintahan yang disebut *Gezag* melalui suatu perjanjian yang disebut *social contract*.⁵⁰ Akan tetapi, kekuasaan yang berada di tangan pihak pemerintahan, agar jangan menjadi absolut lagi maka perlu suatu pembatasan, dan bentuk pembatasan ini dalam konsep negara hukum dilakukan melalui konstitusi.

Dengan demikian, maksud klasifikasi konstitusi dari sisi derajat dapat diartikan sebagai derajat tinggi atas legislatif (*supreme over the legislature*) atau tidak derajat tinggi atas legislatif (*not supreme over the legislature*), dan derajat tinggi (*supreme constitution*) atau tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*) dalam penyelenggaraan negara. Dalam bentuk konstitusi derajat tinggi atau tidak derajat tinggi atas legislatif, berarti suatu konstitusi dapat atau tidak dapat dibuat dan diamandemen sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya.

The rule of law, lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, ...are not the source but the consequence of the rights of individual, as defined and enforced by the courts. A.V. Dicey, Op. Cit., Hlm. 202-203

⁵⁰ Dalam karangan-karangannya “De Cive” dan “Leviathan” hal itu diuraikan paling terang dan paling konsekuensi oleh otak logis Hobbes. Lihat dalam Kranenburg dan Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, Hlm. 16

Sedangkan dalam bentuk konstitusi derajat tinggi atau tidak derajat tinggi dalam penyelenggaraan negara, berarti suatu konstitusi berposisi sebagai hukum dasar tertinggi atau tidak dalam penyelenggaraan negara. Dengan kata lain konstitusi berposisi sebagai *frame-work of the nation* yang tertinggi atau *staatsfundamentalnorm*.

Dalam klasifikasi tersebut, UUD 1945 merupakan konstitusi derajat tinggi atas legislatif (*supreme over the legislature*), kerana tidak dapat diubah oleh pihak legislatif (DPR dan Presiden) seperti halnya pada peraturan perundang-undangan lainnya. UUD 1945 hanya dapat diamandemen oleh WR, sebagaimana persyaratan di atas, sedangkan peraturan perundang-undangan lainnya dapat diubah oleh DPR bersama Presiden.⁵¹

UUD 1945 juga merupakan konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dalam penyelenggaraan negara, kerana UUD 1945 berada di posisi tertinggi sebagai sumber hukum dan dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana maksud Pasal I UUD 1945 Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000. Akan tetapi, sekali lagi, klasifikasi tersebut hanyalah bagian dari klasifikasi konstitusi rigid. Oleh kerana, keberadaan UUD 1945 sebagai konstitusi derajat tinggi atas legislatif (*supreme over the legislature*) dan konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dalam penyelenggaraan negara, pada dasarnya menunjukkan bahwa UUD 1945 merupakan suatu konstitusi yang tidak dapat dibuat dan diamandemen sama seperti peraturan perundang-undangan lainnya.

⁵¹ UUD 1945 Sesudah amandemen, Pasal 5, 20, 21, dan 22

Kemudian, jika dipandang dari jenis pemerintahan negara, maka UUD 1945 merupakan konstitusi negara kesatuan atau konstitusi kesatuan (*unitary constitution*). Ada banyak indikasi dari UUD 1945 yang menyatakan hal tersebut. Selain memang adanya penetapan tentang jenis pemerintahan negara kesatuan,⁵² juga ditentukannya asas autonomi dalam Pemerintahan daerah.⁵³ Dengan asas autonomi tersebut berarti kekuasaan pemerintahan daerah hanyalah bagian dari kekuasaan pemerintahan pusat dan bukan terpisah satu sama lain, atau dengan kata lain daerah autonomi adalah suatu bentuk pembagian daerah dan pemecaran kekuasaan dalam suatu negara kesatuan. Demikian dan juga jika dipandang dari sisi bentuk negara yang digunakan, maka secara jelas UUD 1945 memutuskan: "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik."⁵⁴ Oleh kerana negara Indonesia berbentuk republik, maka, konstitusinya juga diklasifikasikan pada konstitusi republik (*republican constitution*).

Sedangkan dipandang dari sisi sistem pemerintahan, antara UUD 1945 sebelum amandemen dengan sesudah amandemen memiliki perbedaan. Jika sebelum amandemen, adanya keraguan terhadap sistem pemerintahan yang digunakan apakah sistem presidenstil (*non-parliamentary or fixed executive*) ataukah sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive*), sehingga Sri Soemantri M. menyebutnya sebagai sistem pemerintahan campuran (*mix executive*) namun setelah amandemen, penggunaan sistem pemerintahan presidenstil (*non-parliamentary or fixed executive*) sudah dipedelas. Ada beberapa

⁵² *Ibid.* Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 37 ayat (5)

⁵³ *Ibid.* Pasal 18, 18A dan 18B

⁵⁴ *Ibid.* Pasal ayat (1)

indikasi kalau sistem pemerintahan presidenstil dianut oleh UUD 1945 sesudah amandemen, yaitu:

1. Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahawa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (ekskutif).
2. Pasal 17 ayat (1) dan (2) menegaskan bahawa menteri-menteri adalah pembantu Presiden, ia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
3. Pasal 6A ayat (1) menegaskan bahawa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
4. Pasal 7C menegaskan bahawa Presiden tidak dapat membukukan dan/atau membubarkan DPR.
5. Tidak ada ketentuan bahawa Presiden bertanggung jawab kepada MPR, apalagi DPR kecuali dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap pelanggaran hukum, sebagaimana maksud Pasal 3 ayat (3).

Dengan kelima indikasi tersebut kiranya keraguan terhadap penggunaan sistem pemerintahan presidensil (*non-parliamenhuy or fused executive*), seperti yang berkembang sebelumnya, sudah dapat dihilangkan. Hilangnya keraguan tersebut juga berarti menunjukkan bahawa UUD 1945 dapat diklasifikasikan kepada konstitusi pemerintahan presidensil (*thefixed executive constitution*).

Jelasnya sesudah amandemen, UUD 1945 termasuk klasifikasi konstitusi yang dikodifikasi atau dalam bentuk suatu dokumen (*codified or documentary constitution*), konstitusi rijid (*rigid constitution*), konstitusi kesatuan (*unitary constitution*), konstitusi republik (*republican contilution*) dan konstitusi sistem pemerintahan presidensiil (*ifiefixed executive constitution*).

2.6. Konsep Kekuasaan

Namun juga tidak dapat dikecualikan bahawa antara berbagai pandangan tersebut ada kesamaannya. Miriam Budiardjo, antara lain, dalam bukunya *Dasar-dasar Ilmu Politik* berpendapat bahawa kekuasaan adalah:

Kemampuan seseorang, atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu⁵⁵.

Kemudian lewat bukunya *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*,

Miriam Budiardjo mengutif beberapa pandangan ahli mengenai istilah kekuasaan. Di antaranya, pendapat Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan yang mengatakan bahawa kekuasaan adalah suatu hubungan di mana seseorang atau kelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain agar sesuai dengan tujuan dari pihak pertama. Termasuk juga pandangan Max Weber, bahawa kekuasaan adalah kemampuan untuk melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemampuan itu.⁵⁶

Pandangan lainnya mengenai makna kekuasaan, dapat dilihat dalam definisi Talcott Parsons dan R. M. MacIver. Dalam karyanya yang berjudul *Sociological Theory and Modern Society*, Parsons mendefinisikan kekuasaan dengan kemampuan umum untuk menjamin pelaksanaan dari kewajiban-

⁵⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 1992, Hlm. 35.

⁵⁶ HaroL D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam bukunya *Power and Society* (terbit tahun 1950) dan Max Weber melalui bukunya *Wirtschaft und Gesellschaft* (terbit 1992). Perumusan Max Weber inilah kemudian dijadikan dasar perumusan kekuasaan oleh beberapa pemikir lainnya, seperti Strausz Hupe, C. Wright Mills dan sebagainya, di mana kekuasaan itu dianggap sebagai dominasi untuk melakukan paksaan meskipun orang lain menentangnya. Lihat dalam Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan,Jakarta, 1991, Hlm.16-20.

kewajiban yang mengikat oleh unit-unit organisasi kolektif⁵⁷ Sedangkan R. M. MacIver, dalam hal rumusan kekuasaan dari aspek sosial, mengatakan “*social power is the capacity to control the behavior of others either directly by fiat or indirectly by the manipulation or available means.*”⁵⁸

Dalam aspek sosial, baik Weber ataupun MacIver, nampaknya tidak jauh berbeda dalam merumuskan istilah kekuasaan, yakni suatu kemampuan untuk mempengaruhi atau mengarahkan orang lain. Hanya saja Weber lebih ekstrim dalam mengartikan kekuasaan jika dibandingkan R. M. MacIver. Dalam pandangan Weber, kemampuan itu harus dilaksanakan meskipun mendapat tantangan dari pihak: yang dipengaruhi atau diarahkan. Selain itu juga ia tidak memperdulikan apa yang menjadi dasar dari kekuasaan tersebut.

Keanekaragaman pemahaman tentang kekuasaan, juga dapat dipandang dari aspek politik. Misalnya Ossip K. Flachtheim, seperti yang dikutip Miriam Budiardjo, membedakan dua macam kekuasaan politik, yaitu:

- a. Bagian dari kekuasaan sosial yang (khususnya) terwujud dalam negara (kekuasaan negara atau *state power*), seperti lembaga-lembaga pemerintahan DPR, Presiden dan sebagainya
- b. Bagian dari kekuasaan sosial yang ditujukan kepada negara.⁵⁹

Dengan demikian, pada dasarnya kekuasaan politik itu merupakan bagian dari kekuasaan sosial itu sendiri. Hanya saja dalam bentuk politik, kekuasaan lebih ditujukan pada negara melalui organ-organnya. Oleh kerana itu. untuk merealisasikan kekuasaan politik pada suatu negara. harus ada pihak penguasa dan

⁵⁷ Talcott Parsons, *Sociological Theory and Modern Society*, The Free Press, New York, 1967, Hlm. 308.

⁵⁸ R.M. MacIver, *Op. Cit.*, Hlm. 87

⁵⁹ Miriam Budiardjo menambahkan: "Suatu kekuasaan politik tidaklah mungkin tanpa penggunaan kekuasaan (machtsuitoefening)." Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *Op. Cit.*, Hlm.37-38.

sarana kekuasaannya (*machtsmidelen*). Tanpa adanya kedua hal tersebut, kekuasaan politik tidak akan memiliki legitimasi apa-apa.

Dalam kaitannya dengan hukum, kekuasaan itu sendiri memiliki hubungan yang sangat erat dengan hukum.⁶⁰ kerana di satu sisi hukum membutuhkan kekuasaan untuk menjalankan fungsinya, sedangkan di sisi lain kekuasaan membutuhkan hukum untuk melegitimasi keberadaannya. Kekuasaan dalam aspek hukum dapat difahamani sebagai suatu kedaulatan, wewenang dan hak.

Kekuasaan yang difahami sebagai kedaulatan, berarti kedaulatan itu hakikatnya merupakan kekuasaan yang utama. Kerana menurut Dahlan Thaib, kedaulatan, apabila diungkapkan dengan perkataan *sovereignly* (dalam bahasa Inggris) maupun *souvereiniteit* (dalam bahasa Belanda) pada dasarnya dapat diartikan sebagai suatu yang tertinggi.⁶¹ Dengan begitu, kekuasaan dalam arti kedaulatan dapat diartikan sebagai hak mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung dan tanpa kecuali. Kedaulatan yang demikian itu dalam suatu negara, biasanya diwakilkan kepada lembaga-lembaga negara untuk melaksanakannya, apakah dalam bentuk lembaga tinggi atau lembaga tertinggi.

Jelasnya kekuasaan dalam arti kedaulatan, merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kekuasaan tertinggi tersebut dapat berbentuk kedaulatan Tuhan (*Godsouvereiniteit*), kedaulatan negara (*staatssovvereiniteit*), kedaulatan hukum (*rechfssollvereinifeif*) dan kedaulatan rakyat (*volks souvereiniteit*).

⁶⁰ Hubungan hukum dengan kekuasaan tidak hanya pada pembatasan hukum terhadap kekuasaan, melainkan juga ketika hukum menyalurkan dan memberikan kekuasaan kepada pihak lain, baik pada individu maupun badan (misalnya kekuasaan negara). Dengan demikian, maka hukum merupakan sumber kekuasaan. Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, Hlm. 147-148.

⁶¹ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1998, Hlm. 9.

Indonesia sendiri menganut fahaman kedaulatan rakyat, tetapi fahaman kedaulatan rakyat Indonesia mesti dilandasi oleh hukum, sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sesudah amandemen.⁶²

Pemahaman kekuasaan dalam aspek hukum, yakni memahami kekuasaan sebagai suatu wewenang. Tetapi kekuasaan dalam pengertian ini bukanlah suatu kekuasaan yang dapat berdiri sendiri, melainkan keberadaan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dari lembaganya. Oleh kerana itu, kekuasaan dalam arti wewenang dikatakan sebagai suatu kekuasaan yang telah dilembagakan. Bagir Manan berpendapat bahawa wewenang (*bevoegdheid*) dalam makna kekuasaan (*macht*) berbeda dengan wewenang (*bevoegdheid*) dalam makna tugas (*toek*) dan hak (*recht*). Kerana wewenang (*bevoegdheid*) dalam makna kekuasaan (*macht*) ada pada organ (*orgaan*), sedangkan wewenang (*bevoegdheid*) dalam makna tugas (*taak*) dan hak (*recht*) ada pada pejabat dari organ (*ambtsdrager*).⁶³ Dengan demikian, kekuasaan (*power*) dalam arti wewenang merupakan kekuasaan yang ditentukan berdasarkan suatu kelembagaan atau organnya, misalnya wewenang DPR.

Sedangkan kekuasaan dalam arti hak sebagai bagian dari pemahaman kekuasaan dalam aspek hukum merupakan hak-hak yang dapat diakui keberadaannya oleh hukum. Salmon misalnya, sebagaimana yang dikutip oleh Lili Rasjidi, berpendapat bahawa kekuasaan merupakan hak sebagai kepentingan yang diakui dan dilindungi oleh hukum. Sementara Allend menganggap hak

⁶² Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Uodang-Undang Dasar.

⁶³ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002, Hlm. 69-70.

sebagai suatu kekuasaan berdasarkan hukum, yang dengannya seorang dapat melaksanakan kepentingannya (*the legally guaranteed power to realize an interest*).⁶⁴ Demikian juga Van Apeldoorn dalam konteks yang tak jauh berbeda, mengatakan hak sebagai kekuasaan, yakni suatu kekuasaan yang bercita-citakan keadilan.⁶⁵ Lalu Apeldoorn menambahkan, bahawa hak diartikan kekuasaan kerana dengan hak tersebut seseorang dapat menjaga keseimbangan antara kepentingan pribadinya dengan pihak lain.⁶⁶ Kepentingan pribadi yang merupakan hak asasi yang harus dihormati keberadaannya oleh pihak lain, begitu juga sebaliknya. Tanpa adanya hak-hak tersebut, akibatnya akan memunculkan perilaku atau tindakan semena-mena, yang pada gilirannya dapat mengganggu ketertiban dan keamanan dalam pergaulan hidup manusia. Singkatnya, hak dalam artian kekuasaan adalah hak-hak yang berada pada suatu pihak yang diakui keberadaanya oleh pihak lain berdasarkan hukum.

Di samping melihat pemahaman konsep kekuasaan lewat aspek sosial, politik dan hukum, menjadi komplit kiranya jika melihat bagaimana pula pemahaman konsep kekuasaan dalam konteks Islam. Makna kekuasaan dalam konteks Islam hampir tidak dibedakan dengan makna pemerintahan. Indikasi tersebut dapat dianalisis dari berbagai pandangan pakar politik Islam, salah satunya adalah Muhammad Al-Mubarak dalam bukunya yang berjudul *Nizham Al-Islam, Al-Mulk wa Ad-Daulah*, berpendapat:

⁶⁴ Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, Hlm. 45

⁶⁵ L. J van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Noordhoff-Kolff NV, Jakarta, 1958, Hlm. 64

⁶⁶ Hak berarti kekuasaan; akan tetapi bukan berarti bahawa hak dan kekuasaan merupakan perkataan hal yang satu dan sama. Hak adalah kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selamanya hak. *Might is Not right*, kata pepatah Inggris yang terkenal. Pencuri berkuasa atas barang curiannya, akan tetapi belum berarti ia berhak atas barang itu. *Ibid.* Hlm. 55-56.

Kekuasaan atau pemerintahan merupakan sifat orang yang mengurus administrasi negara, mengatur urus-urusannya, memutuskan problema-problema dan permasalahan-permasalahan dalam hubungan-hubungan anggota bangsa, urusan-urusan penghidupan, kemakmuran dan membela mereka serta dalam hubungan-hubungan antara mereka dengan negara-negara dan bangsa-bangsa lain.⁶⁷

Sementara untuk istilah *Kekuasaan* atau *pemerintahan* itu sering diungkapkan dengan istilah *al-Sulthaniyyah*. istilah *al-Mulk* yang digunakan Ibnu Taimiyah, atau *al-Khilafah* menurut Ibnu Khaldun. Kekuasaan dalam arti *al-Khilafah* merupakan kekuasaan untuk melindungi agama dan mengatur dunia dengannya sebagai penganti Sang Pemilik Hukum, yaitu Allah.⁶⁸ Pemahaman kekuasaan dengan konteks demikian cukup beralasan, kerana dalam sistem Islam pemegang kekuasaan yang tertinggi adalah Sang Pencipta, atau dengan kata lain sistem Islam menganut konsep kedaulatan Tuhan (*Godsouvereiniteit*).

Jelasnya, berbagai pandangan di atas memberikan indikasi bahawa kekuasaan itu telah dirumuskan dalam berbagai aspek, yang masing-masingnya memiliki pendekatan tersendiri. Tetapi seringkali pendekatan kekuasaan dalam aspek hukum atau yuridis tidak dapat meninggalkan pendekatan kekuasaan dari aspek politis. Hal itu kerana pada dasarnya pendekatan mengenai kekuasaan berada pada batas antara pengetahuan hukum (Hukum Tata Negara) dengan pengetahuan politik (Ilmu Pemerintahan). Kerananya juga, pemahaman tentang kekuasaan seringkali dilakukan melalui pendekatan yuridis dan politis.

Sungguhpun makna kekuasaan itu banyak mendapat perbedaan definisi

⁶⁷ Muhamnutd Al-Mubarak, *Nizham Al-Islam, Al-Mulk wa Ad-Daulah*, (Alih Bahasa Firman Hariyanto), Pustaka Mantiq, Solo, 1995, Hlm. 6

⁶⁸ Bandingkan dengan pendapat At-Tatazani yang mendefenisikan al-Khalifah sebagai kepemimpinan umum dalam mengurus agama dan dunia, menggantikan Nabi SAW, *Ibid.* Hlm. 70-71

dari berbagai ahli serta pendekatannya masing-masing, pada dasarnya esensi kekuasaan itu sama. Esensi kekuasaan adalah relasi antara sekurang-kurangnya dua bagian yang tidak sama (*unequal*), di mana salah satu darinya menundukkan kemauan dan prilakunya pada kemauan dan prilaku yang lain. Penundukkan itu kadangkala bersifat permanen, seperti hubungan kekuasaan dalam konsep kedaulatan Tuhan (*Godsollvereiniteit*), dan kadangkala bersifat temporer, seperti hubungan kekuasaan antara rakyat dengan pemerintah dalam konsep kedaulatan rakyat (*Volkssouvereiniteit*). Dalam hal ini, di satu sisi pemerintah memiliki kekuasaan untuk menyelenggarakan tata kehidupan rakyat, di sisi lain rakyat pun memiliki kekuasaan (hak) untuk memilih pemimpin yang dikehendakinya.

2.7. Konsep Trias Politica

Konsep Trias Politica sebenarnya ungkapan lain dari konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), yaitu suatu konsep yang dimaksudkan untuk menjadikan kekuasaan negara (*state power*) dalam bentuk beberapa lembaga organisasi negara yang satu sama lain berdiri secara terpisah. Memang konsep Trias Politica sangat melekat pada pemikiran Montesquieu, sebagaimana telah disinggung di atas. Tetapi sebenarnya konsep tersebut telah mengalami perjalanan sejarah yang panjang. Ide untuk membagi kekuasaan pemerintahan pada tiga cabang kekuasaan itu telah dimulai oleh Aristoteles, yang kemudian diikuti pula oleh Cicero dan Polybius, dua pemikir Romawi yang datang pada masa berikutnya. Meskipun kenyataannya ide tersebut belum diimplementasikan di Yunani maupun Romawi pada waktu itu. Pada abad-abad berikutnya, ide tentang

pemisahan kekuasaan terus mengemuka bersamaan dengan kehadiran tokoh-tokohnya, misalnya Marsiglio pada abad XIV, Bodin abad XVI hingga Locke dan Montesquieu pada akhir abad XVII dan awal abad XVIII.⁶⁹

Dalam buku *Two Treatises of Civil Government*, John Locke (1632-1704) berpendapat bahawa kekuasaan negara harus diserahkan kepada tiga lembaga negara, yaitu legislatif, eksekutif dan federatif. Berkennaan dengan lembaga legislatif. Locke mengatakan:

*...the Legislative Power is put into the hands of divers Persons who duly Assembled, have by themselves, or jointly with others, a Power to make Laws, which when they have done, being separated again, they are themselves subject to Laws, they have made; which is a new and near tie upon them, to take care, that they make them for the public good.*⁷⁰

Selain beranggapan bahawa kekuasaan legislatif dipegang oleh sekelompok orang guna membuat undang-undang (*power to make Laws*), hal menarik yang dikemukakan Locke bahawa undang-undang yang mereka buat merupakan undang-undang yang dapat memberikan kebaikan bagi masyarakat luas (*make them for the public good*) atau memuat unsur-unsur kepentingan umum. Dengan demikian, jiwa negarawan harus terpatri bagi pemegang kekuasaan ini, dengan mendahulukan kepentingan rakyat banyak. Jika tidak, maka tentu dapat memberikan konsekuensi negatif kerana undang-undang itu nantinya akan menjadi landasan yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kemudian, sehubungan dengan kekuasaan eksekutif, Locke mengatakan:

⁶⁹ N. Jayapalan. *Modern Governments and Constitutions*, Vol. I, Atlantic Publishers & Distributor. New Delhi. 2002, Hlm. 24. Bandingkan dengan SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, Hlm. 42.

⁷⁰ John Locke, *Two Treatise of Civil Government*, (Edited with an Introduction and Notes By Peter Laslett), Student Edition, Cambridge University Press, Cambrige, 1988, Hlm. 364.

But hecause the Laws, that are at once, and in a short time made, have a constant and lasting force, and need a perpetual Execution, or an attendance thereunto: Threfore 'tis necessary here should be a Power always in being, wch should see to the Execution of the Laws that are made, and remain in force.⁷¹

Jelasnya, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang (*to execute the Laws*) yang telah diproduksi oleh lembaga legislatif. Pentingnya lembaga kekuasaan ini, kerana selain undang-undang memerlukan pelaksanaan yang terus menerus dan juga agar memiliki kekuatan dalam pelaksanaannya. Jadi, ketika tidak diadakan lembaga ini, ketika itu juga dikuatirkan bahawa undang-undang tidak dapat dilaksanakan secara permanen dan tidak memiliki kekuatan dalam pelaksanaannya. Jika demikian adanya, artinya supremasi hukum juga akan dikuatirkan eksistensinya.

Sedangkan mengenai kekuasaan federatif, menurut Locke "*This therefore contains the Power of War and Peace, Leagues and Alliances, and all the Transaction, with all Persons and Communities without the Commonwealth, and may be called Federatif, if any one please.*"⁷² Maksudnya, lembaga kekuasaan yang disebut Federatif, adalah suatu lembaga yang mempunyai kekuasaan untuk mengurus masalah perang (*war*), damai (*peace*), perserikatan (*league*) dan persekutuan (*alliance*), dan berbagai transaksi (*Transactions*) lainnya, dengan orang dan komunitas di luar negara yang bersangkutan, atau dengan kata lain sebagai lembaga kekuasaan yang mengurus hubungan luar negeri.

Ketiga lembaga kekuasaan tersebut, menurut Locke, adalah lembaga-lembaga yang dipisahkan antara satu dengan lainnya. Lembaga legislatif

⁷¹ *Ibid.* Hlm. 364-365.

⁷² *Ibid.*

memegang kekuasaan untuk membuat undang-undang, lembaga eksekutif memegang kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan lembaga federatif memegang kekuasaan untuk urusan luar negeri (*diplomatic*). Meskipun demikian, Locke berpandangan bahawa pemisahan tersebut bukanlah bersifat permanen, khususnya antara kekuasaan eksekutif dan federatif kerana dalam suatu waktu keduanya hampir tidak dipisahkan dan tidak ditempatkan dalam tangan orang yang berbeda.⁷³ Dalam kondisi seperti ini, walaupun keduanya merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri namun ia dapat ditempatkan dalam satu lembaga.

Oleh kerana itu, kebanyakan ahli berpendapat bahawa konsep pemisahan kekuasaan yang sesungguhnya dimulai dari pemikiran seorang ahli hukum Francis yang bernama Montesquieu (1689-1755) lewat bukunya yang berjudul *De L'esprit des Lois (The Spirit of The Laws)*.⁷⁴ Sedikit berbeda dengan Locke yang berpendapat bahawa kekuasaan judisiari merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif berdiri sendiri. Menurut Montesquieu:

In each state there are three sorts of powers: legislative power, executive power over the things depending on the right of nations, and executive power over the things depending on civil right.

*By the first, the prince or the magistrate makes laws for a time always and corrects or abrogates those that have been made. By the second, he make peace or war, sends or receives embassies, establishes security, and prevents invasions. By the third, he punishes crimes or judges disputes between individuab. The last will be called the power of judging, and the former simply the executive power of the state.*⁷⁵

⁷³ *Ibid.* Hlm. 366.

⁷⁴ *The doctrine of the separation of powers was first formulated by the French jurist, Montesquieu.* E.C.S. Wade and G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, Fifth Edition, Longmans, Green and Co, London, 1957, Hlm. 21. Bandingkan dengan David Held, *Models of Democracy*, Second Edition, Blackwell Publisher Ltd, Oxford, 1998, Hlm. 82; N. Jayapalan, *Op. Cit*, Hlm. 25; Juga SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Op. Cit*, Hlm. 43.

⁷⁵ Montesquieu, *The Spirit of The law*, (Translated and Edited By Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller and Harold Samuel Stoue), Book XI, Chapter 6, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, Hlm. 156-157.

Pada catatan awalnya, Montesquieu memberikan sebutan yang sama bagi eksekutif dan judisiari. yakni sama-sama sebagai lembaga pelaksana (*executive*), hanya saja yang satu sebagai pelaksana kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak negara, sementara yang satunya lagi sebagai pelaksana kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak warga negara. Namun ketika menjelaskan tugas dari masing-masing lembaga kekuasaan tersebut, Montesquieu menegaskan bahwa bentuk kekuasaan yang terakhir-kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak warga negara dinamakan kekuasaan kehakiman atau judisiari, sedangkan bentuk kekuasaan sebelumnya kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak negara merupakan kekuasaan eksekutif yang sebenarnya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Legislatif menurutnya, merupakan lembaga yang senantiasa berfungsi membuat peraturan perundang-undangan serta memperbaiki atau mengganti peraturan perundang-undangan yang telah dibuat tersebut. Eksekutif berfungsi membuat perdamaian atau peperangan, menempatkan atau menerima duta negara, membentuk pertahanan dan mencegah berbagai invasi yang datang. Sedangkan judisiari berfungsi untuk memvonis berbagai kejahatan atau mengadili berbagai persengketaan yang terjadi antar warga negara.

Ketiga bentuk lembaga kekuasaan tersebut merupakan lembaga-lembaga kekuasaan yang berdiri sendiri. Oleh kerana itu, ketiganya harus berada pada posisi yang terpisah antara satu dengan lainnya, dengan alasan:

When legislative power is united with executive power in a single person or in a single body of the magistracy, there is no liberty, because one can fear that the same monarch or senate that makes tyrannical law will execute them tyrannical.

*Nor is there liberty if the power of judging is not separate from legislative power and from executive power. If it were joined to legislative power, the power over the life and liberty of the citizens would be arbitrary, for the judge would be the legislator. If it were joined to executive power, the judge could have the force of an oppressor.*⁷⁶

Oleh kerana, apabila kekuasaan eksekutif dan legislatif berada dalam satu lembaga atau satu orang maka kemerdekaan dalam bertindak menjadi hilang lantaran timbulnya kekuatiran dari salah satunya akan adanya peraturan perundang-undangan yang dibuat bersifat menindas atau pelaksanaan pemerintahan yang bersifat menindas. Demikian juga jika kekuasaan judisiari digabungkan dengan kekuasaan legislatif maka kekuasaan itu akan berbentuk sewenang-wenang bagi kehidupan dan kebebasan warga negara, kerana hakim dapat bertindak sebagai pembuat peraturan perundang-undangan. sementara, jika kekuasaan judisiari digabungkan dengan kekuasaan eksekutif maka hakim akan menjadi bengis dan menindas, kerana ia memiliki kekuatan untuk hal itu.

Dengan pemikiran tersebut makna dari konsep pemisahan kekuasaan, menurut E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips, terdiri dari tiga poin penting, yaitu:

- a. Bahawa pemegang salah satu dari ketiga lembaga kekuasaan tersebut tidak menjadi bagian dari satu atau lebih dari lembaga kekuasaan lainnya. Misalnya menteri tidak lagi menjadi anggota DPR.
- b. Bahawa suatu lembaga pemerintahan tidak mempengaruhi terhadap tugas dan fungsi yang menjadi milik lembaga lainnya. Misalnya, Pengadilan bebas dari pengaruh eksekutif, atau menteri tidak bertanggungjawab kepada DPR.
- c. Bahawa suatu lembaga pemerintahan tidak menjalankan fungsi lembaga lain. Misalnya eksekutif tidak membuat undang-undang.⁷⁷

Dihindari adanya suatu lembaga yang dapat mempengaruhi tugas dan

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ E.C.S. Wade and G. Godfrey Phillips, *Op. Cit.* Hlm. 20.

fungsi lembaga lain, bukan berarti ditiadakannya mekanisme kontrol antar lembaga kekuasaan negara. Namun arti *dapat mempengaruhi* di sini, di mana tugas dan fungsi suatu lembaga dapat diatur atau ditentukan implementasinya oleh lembaga lain. Sedangkan mekanisme kontrol tetap penting untuk diadakan menurut konsep pemisahan kekuasaan, sebagaimana yang dikenal dengan istilah mekanisme *checks and balances*. Pandangan Montesquieu ini, menurut komentar David Held, menunjukkan bahawa upaya untuk mengurangi tingkat sentralitas kekuasaan dalam satu tangan dan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dapat dilakukan dengan adanya mekanisme *checks and balances* antar lembaga-lembaga tersebut.⁷⁸ Amerika Serikat umpamanya, sebagai pengamat konsep pemisahan kekuasaan, di dalam konstitusinya ditentukan adanya mekanisme *checks and balances* guna menyukseskan penyelenggaraan pemerintahan. Contohnya, Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU), tak satupun RUU dapat disahkan menjadi undang-undang tanpa persetujuan Presiden. Begitu juga Mahkamah Agung dapat melakukan *check* terhadap Kongres dengan menyatakan bahawa suatu undang-undang bukan merupakan peraturan hukum (*unconstitutional*), melalui *hak judicial review* yang dimilikinya. Contoh lainnya, Kongres dapat melakukan *impeachment* terhadap Presiden dalam suatu pelanggaran berat.

Dengan demikian, inti dari konsep pemisahan kekuasaan (*separation of Power*), selain memuat ketiga poin di atas juga menentukan adanya mekanisme

⁷⁸ Montesquieu recast this idea and established an alternative account that was to be critical in attempts to curtail highly centralized authority, on the one hand, and to ensure that 'virtuous government' depended less on heroic individuals or civic discipline and more on a system of *checks and balances*, on the other. David Held. *Op. Cit.*, Hlm. 85.

checks and balances di antara ketiga lembaga kekuasaan negara. Oleh kerana, meskipun dilakukannya pemisahan kekuasaan antara lembaga-lembaga namun tidak diikuti suatu bentuk penyeimbang kekuasaan (*balancing of power*) melalui mekanisme *checks and balances*, konsekuensinya juga dapat menimbulkan adanya kekuasaan yang tidak terkendali atau bentuk kesewenang-wenangan.

Dikeranakan konsep pemisahan kekuasaan itu intinya berpandangan bahawa kekuasaan negara harus dipisahkan dalam bentuk tiga fungsi kekuasaan, maka konsep ini kemudian oleh Emmanuel Kant diperkenalkan dengan sebutan *Trias Politica*. Jadi, meskipun konsep Trias Politica ini selalu dikaitkan dengan nama Montesquieu, tetapi sebenarnya-menurut catatan SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD bahawa yang memberi nama *Trias Politica* bagi teori itu bukanlah Montesquieu sendiri melainkan Emmanuel Kant.⁷⁹ Asumsinya, pemberian nama tersebut kerana menurut konsep pemisahan kekuasaan apakah konsep Locke maupun Montesquieu, kekuasaan negara dipisahkan dalam bentuk tiga fungsi atau tiga poros (*tri as*) kekuasaan (*politica*).

2.7. Konsep Pemerintahan Daerah

Sebelum memasuki pemahaman tentang konsep pemerintahan dan terlebih dahulu difahamani apa yang dimaksud dengan istilah *pemerintahan* itu sendiri. Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid dalam bukunya *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, mengatakan:

Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan

⁷⁹ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, **Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Loc. Cit.**

pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.⁸⁰

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh kerana itu, mereka menambahkan bahawa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan dan kewenangan dalam bidang legislatif, eksekutif dan judisiari.⁸¹

Demikian juga Donner mengemukakan bahawa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Sementara itu C. van Vollenhoven berpendapat bahawa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana atau pemerintah

⁸⁰ Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, Hlm. 233.

⁸¹ Secara tradisional, difahamani bahawa ada pembagian kekuasaan yang sangat tegas di antara ketiga lembaga tersebut. Sementara dalam pandangan ilmuwan politik modern, seperti Gabriel Almond, menyatakan bahawa legislatif fungsinya adalah *rule making*, sedangkan kekuasaan eksekutif pada dasarnya melakukan apa yang disebut mengaplikasikan (*rule application*) dari apa yang sudah ditentukan dan ditetapkan, serta pihak judisiari memiliki kewenangan ajudikasi terhadap penyimpangan atau penyelewengan dalam mengeksekusikan keputusan dan aturan yang sudah ditetapkan (*rule adjudication*). *Ibid.* Bandingkan dengan Philipus M. Hadjon (*et. al.*). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press., Yogyakarta, 1999, Hlm. 6; C.S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, Hlm. 2. Juga SF. Marbun dan SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, bahawa pemerintahan dalam arti luas adalah semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam arti kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif. SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, Hlm. 8.

(*bestuur*), polisi dan keadilan.⁸² Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen, pemerintahan pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK .

Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan judisiari.⁸³ Jadi, pemerintahan dalam arti sempit merupakan pemerintahan sebagai badan yang melaksanakan fungsi eksekutif atau pemerintah saja. Meskipun demikian, guna menjalankan fungsi tersebut, badan eksekutif diberikan dua kewenangan utama, yaitu kewenangan yang bersifat administratif dan kewenangan bersifat politis. Kewenangan administratif merupakan kewenangan yang melekat pada jabatan seorang eksekutif yang sehari-hari harus mengendalikan roda pemerintahannya, atau melakukan manajemen pemerintahan secara baik. Sedangkan kewenangan politis merupakan wewenang membuat merumuskan, mengimplementasikan, melakukan evaluasi terhadap kebijasan publik dalam sebuah negara.⁸⁴

Dengan adanya dua arti pemerintahan tersebut, dapat difahamani, jika di dalamnya tercakup pengertian adanya beberapa lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan secara umum maka dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti luas atau pemerintahan, namun jika dalamnya hanya memuat pengertian adanya satu lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk

⁸² *Ibid.* Hlm. 9.

⁸³ Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, Hlm. 233. Pemerintahan dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang diserahi tugas pemerintahan atau melaksanakan Undang-Undang. Dalam pengertian ini pemerintah banyak berfungsi sebagai badan eksekutif (*Executive atau Bestuur*). SF. Marbun dan Mob. Mahfud MD, *Op. Cit.*, Hlm. 8.

⁸⁴ *Ibid.* Hlm .. 235-236.

menyelenggarakan bidang pemerintahan (eksekutif) maka dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti sempit atau pemerintah saja.

Pengertian tersebut berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit, hanyalah penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Daerah saja. Apalagi bila melihat rumusan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, yang nyata-nyata menggunakan ungkapan *pemerintahan*.⁸⁵ Bahkan arti pemerintahan daerah itu dikuatkan kembali sesudah amandemen, di mana pemerintahan daerah-baik provinsi maupun kabupaten/kota-memiliki DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati dan Walikota bertindak sebagai kepala pemerintah daerah.⁸⁶ Dengan demikian difahamani bahawa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD.⁸⁷

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktikkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah dimulai sejak abad XI dan XII. Di

⁸⁵ Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan *pemerintahannya* (kursif penulis) ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar penuhsyawaran dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 18.

⁸⁶ Pasal 18 ayat (3) dan (4).

⁸⁷ Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.*, Hlm. 102.

Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-varianya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Perancis menggunakan *comune* sebagai suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu entitas/kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya.⁸⁸ Sedangkan di Indonesia sendiri, sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.⁸⁹

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahawa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Hal senada juga menurut pandangan Harris G. Warren, Harry D. Leinenweber dan Ruth O. M. Andersen, menurutnya:

*Two Major Purposes of County Government. The first major purpose, or function, of county government is to enforce or carry out state laws. The second major purpose of the county government is to serve the people in ways additional to those required by the state.*⁹⁰

Meskipun kedua tujuan yang dimaksud, dipraktikkan di Amerika yang

⁸⁸ K.H. Nassmacher & A. Norton, *Background to Local Government in West Germany* (1985), dalam SH. Sarundajang. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 2001, Hlm. 22-23.

⁸⁹ Pemerintahan Umum Pusat di Daerah pada masa kemerdekaan terkenal dengan sebutan Pemerintahan Pamong Praja, sedangkan pada masa penjajahan terkenal dengan *sebutan Billenlandsbestuur, bestuursdienst* atau Pemerintahan Pengreh Praja. Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, Hlm. 2-3.

⁹⁰ Harris G. Warren, Harry D. Leinenweber and Ruth O. M. Andersen, *Our Democracy at Work*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., tt, Hlm. 89.

menganut sistem pemerintahan federal, namun secara umum tujuan dari pelaksanaan pemerintah dalam bentuk satuan adalah sama, yakni dalam rangka untuk melancarkan atau memperluas pelaksanaan kegiatan-kegiatan organisasi pemerintahan negara serta agar dapat melakukan pelayanan terhadap masyarakat secara baik, apalagi bagi suatu negara yang memiliki wilayah luas. Lain halnya bagi suatu negara yang memiliki wilayah kecil dan rakyatnya sedikit, Negara Singapura misalnya, maka pemerintahan daerah dianggap kurang keperluannya kerana pemerintahan pusat dapat langsung menangani semua urusan.

Di Indonesia, pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi dari amanat yang tertuang dalam salah satu pasal UUD 1945, yaitu Pasal 18. Jadi, memang merupakan suatu tekad lama yang telah diberikan oleh *The Founding Fathers of Indonesia*, agar pemerintahan daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia. Bahkan sebelum disepakatinya Pasal 18 tersebut, pada sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin mengusulkan:

Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan negara bagian bawah Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.⁹¹

Usulan Yamin tersebut menunjukkan bahawa harus ditentukan adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan pada tingkat atas dan tingkat bawah. Pada tingkat atas dapat dikatakan sebagai pemerintahan pusat, sedangkan pada tingkat bagian bawah dapat diberikan kepada negeri, desa dan segala persekutuan adat. Tetapi, meskipun adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan sampai

⁹¹ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, I, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971 Hlm. 100.

pada tingkat desa, namun untuk menyelenggarakan sistem pemerintahannya harus diserahkan kepada bagian tengah yang disebut sebagai pemerintahan daerah.

Terlepas dari pandangan Yamin di atas, sebenarnya secara umum pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu pemerintahan perwakilan daerah (*local self-government*) dan pemerintahan nonperwakilan daerah (*local state government*). Namun apabila kedua jenis tersebut digabungkan maka akan diperoleh empat jenis pemerintah daerah, yaitu: a. unit perwakilan dengan tujuan umum, b. unit nonperwakilan dengan tujuan umum, c. unit perwakilan dengan tujuan khusus, dan d. unit nonperwakilan daerah dengan tujuan khusus.⁹² Oleh kerana itu, maka dalam implementasinya telah dikenal dua bentuk daerah, yaitu daerah dalam arti otonom dan daerah dalam arti wilayah. Daerah dalam arti otonom, yaitu daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi. Daerah otonom merupakan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang-undang. Sedangkan daerah dalam arti wilayah, yakni daerah sebagai pelaksana asas dekonsentrasi. Daerah wilayah yang dimaksud adalah daerah wilayah administratif, yaitu wilayah jabatan atau wilayah kerja (*ambtsressort*) menurut undang-undang.⁹³

Indonesia sendiri, sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No. 21 Tahun 1999, meletakkan daerah otonom di Daerah Kabupaten dengan sebutan Daerah Tingkat II (Dati II), dan meletakkan daerah wilayah administratif di Daerah Provinsi dengan sebutan Daerah Tingkat I (Dati I). Tetapi setelah dikeluarkannya undang-undang tersebut, maka istilah Daerah Tingkat II diganti menjadi Daerah

⁹² SH. Sarundajang, *Op.Cit.* Hlm. 25-28.

⁹³ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintahan dan Pemerintahan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, Hlm. 25 ..

Kabupaten/Daerah Kota, sedangkan istilah Daerah Tingkat I diganti menjadi Daerah Provinsi.⁹⁴ Akan tetapi, walaupun adanya penggunaan istilah tingkatan yang pada dasarnya sebagai pengaruh dari konsep pembagian bentuk daerah tersebut-namun dalam implementasinya tetap dikatakan sebagai daerah otonomi dan pemerintahannya disebut pemerintahan daerah otonom.⁹⁵

Selanjutnya, guna memperlancar pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut maka ada asas-asas yang digunakan, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya.⁹⁶ Dalam hal ini, daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pemberbiayaannya. Asas desentralisasi memiliki pula tiga bentuk, yaitu:

- a. Desentralisasi territorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar /ichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri (*zelf regerende gemeenschappen*), yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas pada suatu wilayah yang mereka tinggali.
- b. Desentralisasi fungsional (termasuk juga menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.
- c. Desentralisasi administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat pemerintah daerah sendiri.⁹⁷

Desentralisasi sebenarnya merupakan pemberian wewenang untuk

⁹⁴ Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 2

⁹⁵ Harsono, *Op. Cit.*, Hlm. 2.

⁹⁶ BN. Marbun, *DPR Daerah, Pertumbuhan , Masalah dan Masa Depannya*, Ghilia Indonesia, Jakarta 1982, Hlm. 25.

⁹⁷ Irdwan Soejito, *Op. Cit.*, Hlm. 35.

mengatur dan mengurus pemerintahan kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah. Namun, menurut Bagir Manan, kerana desentralisasi selalu dihubungkan dengan statusnya yang mandiri atau otonom, maka pembicaraan mengenai desentralisasi berarti sekaligus juga merupakan pembicaraan mengenai autonomi.⁹⁸ Jadi, penekanan utama dari asas desentralisasi atau autonomi adalah adanya penyerahan tanggung jawab secara penuh oleh pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah dalam beberapa wewenang tertentu. Meskipun pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab penuh di daerah, namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintahan daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat.

Adapun asas dekonsentrasi, merupakan suatu asas pelimpahan urusan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah kepada pejabat-pejabat di daerah, tetapi masih menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya.⁹⁹ Pada asas dekonsentrasi, ada beberapa urusan pemerintahan yang tidak termasuk urusan rumah tangga daerah otonom. Oleh kerana itu, urusan pemerintahan dibedakan dalam bentuk urusan pemerintahan umum pusat yang diselenggarakan oleh Pemerintahan Pusat, urusan pemerintahan umum pusat di daerah yang diselenggarakan pemerintahan di daerah yang bersifat administratif yang lebih dikenal dengan sebutan pemerintahan pamong praja, dan urusan pemerintahan khusus pusat di daerah

⁹⁸ Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op. Cit.*, Hlm. 174.

⁹⁹ BN. Marbun, *Op. Cit.*, Hlm. 25. Bandingkan dengan pendapat Irawan Soejito, bahawa dekonsentrasi merupakan pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Istilah dekonsentrasi disebut juga dikenal dengan desentralisasi administratif, *ambtelyk decentralisatie*, dekonsentralisasi atau dalam istilah Perancis disebut *deconcentration administrative*. Irawan Soejito, *Op. Cit.*, Hlm. 35.

yang diselenggarakan oleh jawatan-jawatan pusat di daerah.¹⁰⁰ Pada urusan-urusan pemerintahan dalam bentuk pamong praja dan bentuk jawatan-jawatan pusat di daerah, maka pihak pemerintahan di daerah hanya bersifat administratif saja.

Sementara tugas pembantuan (*medebewind*), merupakan suatu asas penyeleggaraan di daerah berdasarkan perintah penguasa di atasnya atau dikenal dengan sebutan *de opgedragen taak* (tugas yang diperintahkan). Istilah pemberian tugas tersebut dikenal juga dengan *serta-tantra*, *medebewind* atau *self-government*, yakni tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah di atasnya, dengan kewajiban untuk mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.¹⁰¹

Ketiga asas tersebut telah dipraktikkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Memang, ketentuan penggunaannya tidak dirumuskan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen kecuali hanya ditentukan dalam penjelasannya bahawa ada dua bentuk daerah yaitu bersifat otonom (*streek dan locale rechts-gemeenschappen*) dan bersifat administrasi belaka. Namun dalam tiga undang-undang pemerintahan daerah berikut ini, asas-asas tersebut ditentukan secara limitatif. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 menggunakan asas desentralisasi, hak autonomi dan medebewind. Undang-undang No.5 Tahun 1974 menggunakan desentralisasi, dekonsentrasi dan demikian juga Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Sedangkan sesudah

¹⁰⁰ Soehino, *Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta., 2002, Hlm. 118.

¹⁰¹ Irawan Soejito, *Op. Cit.*, Hlm. 118.

amandemen, Pasal 18 UUD 1945 telah menyatakan secara limitatif bahawa ada dua asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu asas autonomi dan tugas pembantuan.

Dengan uraian-uraian di atas, sebenarnya predikat yang cocok untuk praktik selama ini adalah praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan bukan praktik autonomi daerah. Autonomi atau desentralisasi tidak bergantung pada penggunaan asas dekonsentrasi, kerana asas ini hanyalah bagian dari praktik sentralisasi (*centralisatie met deconcentratie*).¹⁰² Namun terlepas dari kenyataan yang terjadi selama ini, konsep pemerintahan daerah tetap merupakan hal yang konkret untuk diimplementasikan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Konsep pemerintahan daerah yang dimaksud oleh UUD 1945 adalah pemerintahan daerah dalam arti luas, yakni penyelenggaraan pemerintahan di daerah oleh DPRD dan Kepala Daerah (pemerintah). Adanya DPRD sebagai unsur kekuasaan dalam pemerintahan daerah memang tidak ditegaskan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen. Namun dengan adanya penjelasan pasal tersebut yang mengatakan bahawa di daerah-daerah akan diadakan badan perwakilan daerah, maka menurut BN. Marbun, ketentuan itulah yang menjadi landasan yuridis bagi pembentukan pemerintahan daerah beserta aparatnya, yang mana salah satu unsur pentingnya ialah semacam badan perwakilan daerah yang kemudian berkembang menjadi Dewan Penvakilan Rakyat Daerah (DPRD).¹⁰³

Keberadaan kedua unsur tersebut dalam pemerintahan daerah dengan bercermin pada unsur-unsur kekuasaan yang ada pada pemerintahan pusat

¹⁰² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op. Cit.*, Hlm. 173.

¹⁰³ B.N. Marbun, *Op. Cit.*, Hlm. 29.

menunjukkan bahawa keduanya juga merupakan lembaga-lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menggerakkan roda organisasi pemerintahan, yakni pemerintahan daerah. Bertindak sebagai lembaga-lembaga kekuasaan tersendiri, berarti keduanya juga memiliki wewenang (*absolute competentie*) tersendiri pula, selain dimungkinkan adanya bentuk percampuran kewenangan sebagai realisasi dari prinsip *checks and balances*, yang juga menunjukkan adanya hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) di antara keduanya.

BAB III

PERUBAHAN INSTITUSI-INSTITUSI POLITIK DAN PENGAGEHAN KEKUASAAN DALAM SISTEM KEKUASAAN INDONESIA

Seperti yang disebut di dalam seksyen tujuan kajian, bab ini akan menganalisis pengagehan institusi politik secara empirikal dan pengalihan kekuasaan politik Indonesia dalam sistem politik kesatuan Indonesia semenjak UUD 45 (konstitusi) Indonesia yang diwujudkan pada masa kemerdekaan.

Analisis bab ini akan menyentuh sub topik – sub topik seperti bagaimana UUD 45 mengagehkan kekuasaan kepada beberapa institusi atau cabang pemerintahan, ia itu cabang kekuasaan Presiden, peranan MPR, yuridis (kehakiman), seterusnya peranan daerah/provinsi dan sebagainya. Analisis akan dibuat berdasarkan kepada analisis deskriptif yang melibatkan sejauh manakah institusi ini mempunyai kuasa, peran serta tanggungjawabnya. Satu yang akan diperjelaskan nanti ialah apakah Presiden di anggap paling berkuasa ataupun keseimbangan antara ketiga-tiga cabang itu.

3.1. Pengagehan Kekuasaan Dalam UUD 1945

Kekuasaan menurut kamus bahasa Indonesia, *distribusi* dapat diartikan sebagai *penyaluran, pembagian* atau *pengiriman kepada beberapa orang atau beberapa tempat*.¹⁰⁴ Sementara dalam bidang Hukum Tata Negara, istilah pembagian kekuasaan lebih dikenal dengan sebutan *distribution of power* atau *division of power*, yang kemudian diartikan Pengagehan kekuasaan. Harus di

¹⁰⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1995, Hlm. 238.

ingat, bahawa Indonesia tidak mengamalkan negara federal, tetapi secara umumnya mengamalkan konsep negara kesatuan (*Unitary System*). Ini berlainan dengan Malaysia yang mempraktekkan sistem federal.

Seperti telah disinggung sebelumnya UUD 1945, tidak menganut konsep pemisahan kekuasaan secara murni, sebaliknya hanyalah pemisahan dalam arti formal.¹⁰⁵ Ini kerana adanya bentuk percampuran kewenangan (kekuasaan) antar lembaga-lembaga negara serta telah terjadinya rangkap jabatan, dan kerana selain dari tiga lembaga kekuasaan tersebut ia itu Presiden, MPR, Judisiari terdapat pula lembaga kekuasaan lainnya mengapa terjadi demikian? Jawabannya ialah di dalam sistem politik Indonesia ketika itu belum ada pengkhususan. Peranan, seperti ahli-ahli politik kepartian boleh saja merangkap (menjawat) jawatan menteri, hatta menjawat jawatan dalam mahkamah, malah Presiden sendiripun tidak dipilih memalui pemilihan umum (raya) seperti diamalkan di Amerika Syarikat.

Semenjak 1945 telah beberapa kali terjadinya rangkap jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kejadian itu, menurutnya, dimulai dengan duduknya Ketua MA sebagai Menteri Penasehat Hukum. dilanjutkan dengan duduknya orang-orang yang bertugas sebagai *uitvoerende* dan *rechtterlijkmacht* dalam MPRS, pada masa Orde Lama. Demikian juga, bukan hal yang asing bagi Menteri-Menteri Orde Baru untuk merangkap jabatan sebagai anggota DPR dan MPR.¹⁰⁶ Sehingga jadilah judisiari merangkap jabatan eksekutif atau legislatif, begitu juga eksekutif merangkap

¹⁰⁵ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Loc. Cit. Juga dalam Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Loc. Cit.

¹⁰⁶ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985,Hlm.23-24

jabatan legislatif. Memang, jika kembali pada UUD 1945 sebelum amandemen, hal itu tidak dianjurkan tetapi kenyataannya juga tidak dilarang.

Selain terjadinya rangkap jabatan tersebut, UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, secara limitatif menentukan adanya bentuk percampuran kewenangan antara lembaga-lembaga negara. Misalnya, DPR bersama-sama Presiden memegang kekuasaan membuat undang Undang-undang,¹⁰⁷ Presiden bersama-sama DPR memegang kekuasaan diplomatik,¹⁰⁸ Presiden bersama-sama MA memiliki kekuasaan dalam memberikan grasi dan rehabilitasi,¹⁰⁹ Presiden, DPR dan Komisi Yudisial bersama-sama memiliki wewenang dalam mengangkat calon anggota Hakim Agung,¹¹⁰ dan seterusnya.

Alasan kedua tidak dianutnya secara murni konsep pemisahan kekuasaan, kerana UUD 1945 menentukan adanya bentuk lembaga kekuasaan lainnya di samping tiga lembaga kekuasaan tersebut. Sebelum amandemen, terdapat beberapa lembaga kekuasaan yang ditentukan UUD 1945, yaitu DPR sebagai lembaga legislatif, Presiden sebagai lembaga eksekutif, MA sebagai lembaga judisiari, BPK sebagai lembaga auditif, dan DPA sebagai lembaga konsultatif, yang semuanya dinamakan lembaga-lembaga tinggi negara. Di atas semua lembaga tinggi negara tersebut, terdapat pula suatu lembaga tertinggi negara yaitu MPR. Sedangkan sesudah amandemen UUD 1945 telah menambah dan mengurangi beberapa lembaga negara sebelumnya, dengan komposisi yang ada

¹⁰⁷ UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22; UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 5, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, dan Pasal 22.

¹⁰⁸ UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 1; UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 11 dan Pasal 13.

¹⁰⁹ UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 14 ayat (1)

¹¹⁰ *Ibid.* Pasal 24 A Ayat (3).

terdiri dari MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK dan BPK.

3.1.1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

UUD 1945 sebelum amandemen telah menentukan bahawa MPR sebagai lembaga tertinggi negara atau sebagai badan tertinggi perwakilan rakyat (*supremacy of the people's consultative assembly*). Prinsip ini menentukan bahawa kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR,¹¹¹ kerana MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertelingsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Dengan posisi tersebut, MPR memiliki kekuasaan yang luas, hal itu sebagaimana dikenal dengan sebutan tujuh kunci sistem pemerintahan negara.¹¹² Akan tetapi, sesudah amandemen, di samping tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi atas nama rakyat, MPR juga tidak lagi memiliki kekuasaan yang luas seperti sebelumnya. Kekuasaan MPR, menurut UUD 1945 sesudah amandemen, hanya terdiri dari: 1). mengubah dan menetapkan UUD; 2). melantik Presiden/Wakil Presiden-namun melantik di Sini hanya bahasa umum, bukan bahasa yang mempunyai arti atau akibat hukum¹¹³ dan 3). memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.¹¹⁴ MPR sudah tidak berposisi lagi sebagai lembaga tertinggi negara atau sebagai badan tertinggi perwakilan rakyat, kerana tidak lagi ditentukan untuk

¹¹¹ UUD 1945 sebelum amandemen. Pasal 1 ayat (2)

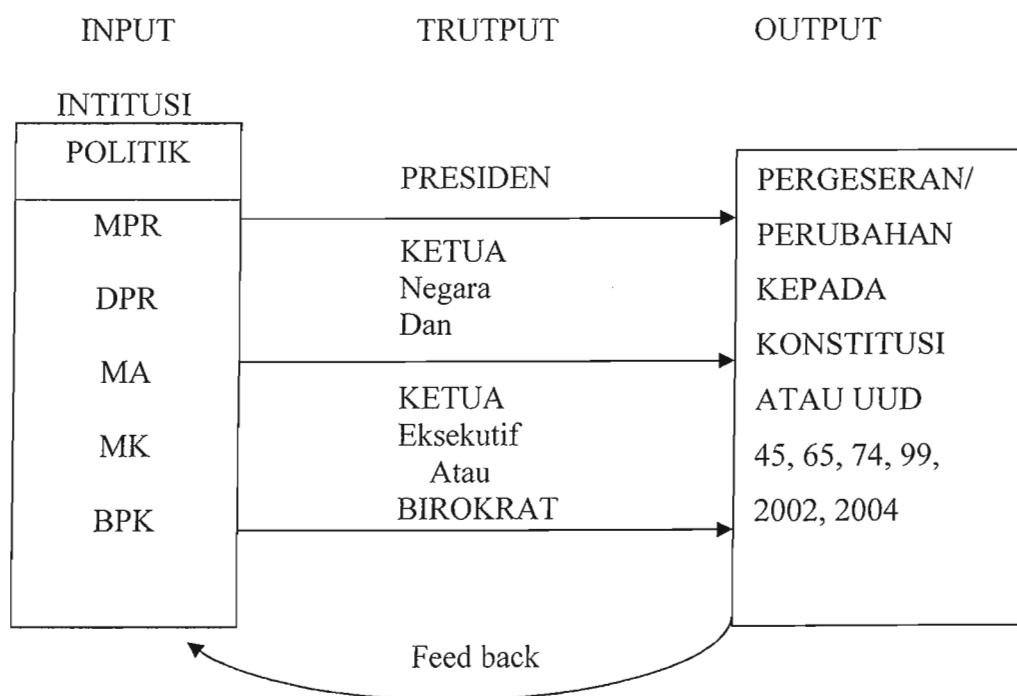
¹¹² *Ibid.* Pasal 1 ayat (2), Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara.

¹¹³ MPR tidak melantik. Presiden dan/atau wakil Presiden mengucapkan sumpah (sendiri) di hadapan sidang MPR. Praktik ini disimpulkan dari bunyi UUD yang menyebutkan: *Presiden bersumpah atau berjanji bukan diambil sumpah atau janji*. Berdasarkan bunyi (teks) tersebut maka Presiden dan/atau Wakil Presiden mengucapkan sendiri sumpah atau janji. Jadi tidak ada pelantikan dalam makna seperti contoh pelantikan duta besar di atas. Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm. 82.

¹¹⁴ UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3).

melaksanakan kedaulatan rakyat, di mana kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*) telah diserahkan secara langsung oleh rakyat kepada lembaga-lembaga negara melalui pemilihan umum baik kepada DPR, DPD maupun kepada Presiden.

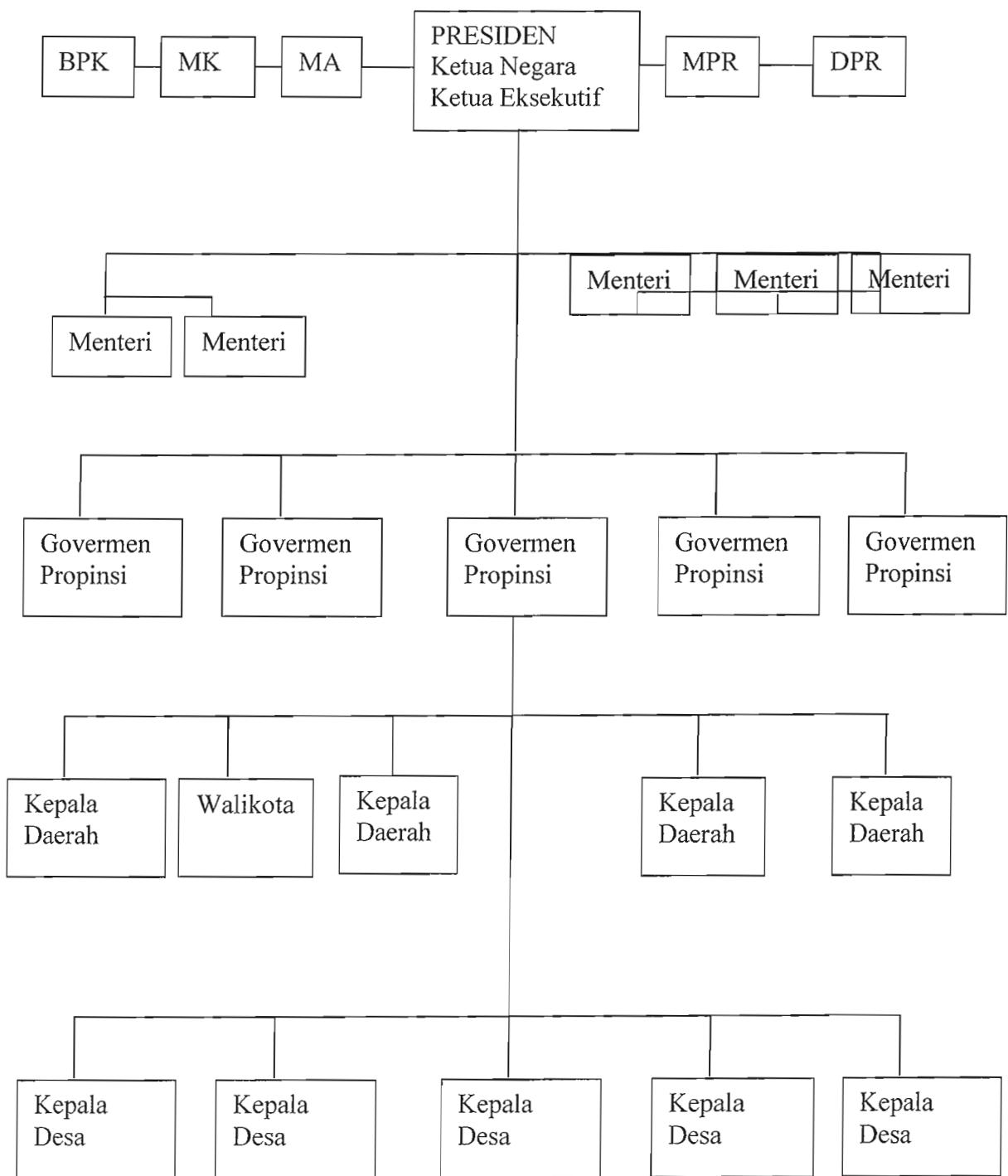
**ILUSTRASI PENGKAJI
TENTANG HUBUNGAN ANTARA INSTITUSI POLITIK
DENGAN PERGESERAN UUD**



Rajah 3.1 : STRUKTUR PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA

DALAM SISTEM KESATUAN MENURUT UUD 45 (KONSTITUSI)

SEBELUM AMANDEMEN



3.1.2. Institusi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Kewujudan DPR ada kemiripannya dengan Parlemen dalam negara yang menganut sistem parlementer (*parliamentary executive system*), yakni sama-sama berposisi sebagai lembaga perwakilan rakyat, misalnya Inggris. Hanya saja, menurut A. V. Dicey, Parlernen di Inggris merniliki kekuasaan penuh (*sovereignty*) dalam membuat undang-undang, sehingga tak satu orang atau badanpun diakui oleh hukum untuk dapat menolak atau mengindahkan undang-undang yang diproduksi oleh Parlemen.¹¹⁵

Berbeda dengan Parlemen di Inggris, DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidaklah memiliki kekuasaan penuh (*sovereignty*) untuk membuat undang-undang dan hanya memiliki kekuasaan yang sedikit di luar itu. Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan untuk membuat undang-undang (*legislation*) menjadi milik bersama antara DPR dan Presiden, itupun hanya berupa wewenang menyetujui RUU menjadi undang-undang dan hak inisiatif yang jadi bagian DPR, sedangkan wewenang untuk mengesahkan berada pada Presiden.¹¹⁶

Adapun bentuk kekuasaan lainnya yang dimiliki DPR terdiri dari wewenang menyetujui pernyataan Presiden untuk perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain,¹¹⁷ membahas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diajukan Pemerintah setiap tahun anggaran, serta mengetahui hasil pemeriksaan tanggung jawab tentang kewangan negara yang

¹¹⁵ A. V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, Mac Millan and Co. Limited, London, 1952, Hlm. 39-40.

¹¹⁶ Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22.

¹¹⁷ UUD 1945 sesudah amandemen, *Op. Cit.* Pasal 11

dilakukan oleh BPK.¹¹⁸ Di samping itu, dalam bagian Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, dikatakan "Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden ... " Oleh kerananya, DPR dipandang memiliki kekuasaan berupa fungsi pengawasan terhadap Presiden, sehingga disimpulkanlah bahawa DPR memiliki fungsi untuk membuat undang-undang (*legislation*), fungsi untuk membahas anggaran (*budget* atau *begrooting*) dan fungsi pengawasan (*control*).

Sesudah amandemen UUD 1945, DPR memiliki kekuasaan yang lebih luas dan lebih berkuasa dalam pembuatan undang-undang. Dikatakan lebih berkuasa dalam pembuatan undang-undang, kerana selain kembali memegang kekuasaan membentuk undang-undang,¹¹⁹ juga Presiden tidak lagi semaunya dapat memveto RUU yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang, apabila dalam waktu 30 hari RUU tersebut tidak disahkan Presiden maka RUU itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.¹²⁰

Bentuk kekuasaan lain yang dimiliki DPR menurut UUD 1945 sesudah amandemen, yakni kekuasaan berupa hak mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR dengan alasan yang ditentukan Pasal 7A, hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat menurut Pasal 20A ayat (2), wewenang memberikan pertimbangan mengenai pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain menurut Pasal 13 ayat (2) dan (3), dan lain-lain. Intinya semua bentuk penambahan kekuasaan DPR tersebut, dilakukan guna untuk memperkuat posisinya dalam menjalankan ketiga fungsi DPR,yaitu

¹¹⁸ *Ibid.* Pasal 23 ayat (1) dan (5)

¹¹⁹ *Ibid.* Pasal 20 ayat (1)

¹²⁰ *Ibid.* Pasal 20 ayat (5)

fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

3.1.3. Institusi Presiden, Nasib Presiden dan Menteri-Menteri

Naib Presiden dan Menteri-menteri menurut UUD 1945 adalah Presiden yang bertindak sebagai kepala pemerintahan atau kepala eksekutif. Presiden yang memiliki kekuasaan sebagaimana pandangan sistem pemerintahan presidensil (*non-parliamentary or fixed executive system*).

Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan Presiden yang begitu besar dan kuat. Selain menjalankan kekuasaan eksekutif sebagai kepala pemerintahan¹²¹ misalnya mengangkat dan memberhentikan menteri. Presiden juga memegang kekuasaan lainnya berupa kekuasaan bidang luar negeri (*diplomatic*), militer (*military*), pertahanan (*defence*), pengampunan (seperti pemberian grasi, amnesti, bolisi dan rehabilitasi)¹²² dan sebagainya, serta yang lebih menonjol lagi bahawa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang (*legislation*).¹²³

Sebagai kepala negara, Presiden memiliki kekuasaan yang luas dan kuat. Dalam bagian Penjelasan DUD 1945 dikatakan bahawa Presiden adalah mandataris MPR Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintahan negara berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*), dan Presiden tidak betanggung jawab kepada DPR. Intinya memberikan kekuasaan yang begitu kuat kepada Presiden, baik sebagai Kepala Negara maupun sebagai Kepala Pemerintahan.

¹²¹ Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (2).

¹²² *Ibid.* Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14.

¹²³ *Ibid.* Pasal 5, Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 22.

Namun sesudah amandemen, kekuasaan Presiden tidak begitu besar dan kuat lagi, kecuali hanya untuk menetapkan posisinya sebagai kepala pemerintahan (eksekutif). Indikasinya, selain Presiden tidak memiliki kekuasaan penuh dalam membuat undang-undang-seperti dijelaskan dalam bagian kekuasaan DPR diatas juga beberapa bidang kekuasaan yang sebelumnya menjadi milik Presiden secara utuh, telah ditentukan menjadi milik bersama dengan lembaga negara lainnya. Misalnya, Presiden memegang kekuasaan bidang diplomatik bersama DPR,¹²⁴ Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi bersama MA,¹²⁵ dan lain-lain. Indikasi yang lebih menunjukkan bahawa posisi Presiden tidak seperti sebelumnya, yakni Presiden tidak ditentukan lagi menjadi mandataris MPR, posisi yang seringkali ditafsirkan sebagai penguasa tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

3.1.4. Institusi Mahkamah Agung (MA)

Kehadiran MA sebagai salah satu lembaga kekuasaan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pada dasarnya merupakan bagian dari keinginan untuk mewujudkan Indonesia sebagai suatu negara hukum (*rechtstaat*). Oleh kerana, negara hukum tidak akan terwujud sebelum diadakannya suatu lembaga yang khusus melaksanakan kekuasaan bidang hukum itu sendiri atau disebut juga bidang kehakiman. Hal yang sama juga dimaksudkan Montesquieu untuk memisahkan lembaga judisiari dari lembaga-lembaga kekuasaan lainnya.

Meskipun MA merupakan suatu lembaga negara yang memegang kekuasaan bidang kehakiman, namun UUD 1945 sebelum amandemen tidak

¹²⁴ *Ibid.* Pasal 13.

¹²⁵ *Ibid.* Pasal 14 ayat (1).

menyebutkan secara jelas bagaimana bentuk kekuasaan kehakiman yang dimaksud. Dalam Pasal 24 ayat (1) dan (2) dikatakan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang; Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman ini diatur dengan undang-undang.” Jadi, bentuk dan susunan badan-badan kekuasaan kehakiman baru dapat difahamani dengan melihat undang-undang organik yang dikeluarkan berikutnya. Oleh kerana itu, dalam perkembangannya telah dikeluarkan beberapa undang-undang tentang kehakiman dan MA tersebut, seperti

Undang-undang No. 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan, Undang-undang No. 19 Tahun 1964 yang diperbaharui dengan Undang-undang No. 14 Tahun 1970 diperbaharui pula dengan Undang-undang No. 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-undang No. 13 Tahun 1965 yang perbaharui dengan Undang-undang No. 6 Tahun 1969 diperbaharui pula dengan Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Namun terlepas dari keberadaan undang-undang itu, yang urgensi dilihat di sini bahawa UUD 1945 sebelum amandemen telah menentukan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan tersendiri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia atau kekuasaan judisiari yang dipegang oleh lembaga negara yang tersendiri pula yaitu MA.

Hanya saja kekuasaan judisiari di Indonesia lebih cenderung pada sistem *civil law*,¹²⁶ jika melihat peranan hakim dalam memutuskan atau menyelesaikan

¹²⁶ Tiada seorang juapun dapat dihadapkan di depan Pengadilan selain daripada yang ditentukan baginya oleh Undang-undang; Tiada seorang juapun dapat dijatuhi *Pidana*, kecuali apabila Pengadilan, kerana alat pembuktian yang sah menurut Undang-undang mendapat keyakinan bahawa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah

perkara yang diajukan kepadanya. Seperti dimaklumi, wilayah kekuasaan judisiari berbeda dalam pandangan sistem *common law* dan sistem *civil law*. Dalam sistem *common law* seperti terdapat di negara-negara Anglo Saxon-Inggris umpamanya-lembaga judisiari tidak saja berwenang dalam menafsirkan UUD tetapi juga berwenang dalam menciptakan hukum. Oleh kerana itu, hakim sebagai bagian dari pejabat judisiari, turut serta menciptakan hukum dengan keputusannya, sebagaimana yang dikenal dengan istilah *judge-made law*.¹²⁷ Sedangkan dalam sistem *civil law* yang terjadi adalah sebaliknya.¹²⁸

Sesudah amandemen UUD 1945, bentuk dan susunan badan-hadan kekuasaan kehakiman yang dipegang oleh MA tersebut, telah dipertegas. Kekuasaan kehakiman selain dipegang oleh MA serta oleh badan judisiari lainnya di bawah MA, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara, juga dipegang oleh MK. Kekuasaan kehakiman dikatakan sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.¹²⁹ Lebih dari itu, UUD 1945 juga menegaskan apa yang menjadi wewenang MA. Menurut Pasal 24 A ayat (1), MA berwenang untuk mengadili tingkat kasasi, hak *judicial review* bagi peraturan

atas perbuatan yang dituduhkan atas dirinya. Undang-undang No. 14 Tabun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 6 ayat (1) dan (2). Kaidah yang sangat normatif tersebut dipandang tidak memberikan kesempatan kepada hakim untuk membuat hukum di luar peraturan perundang-undangan yang, sebagaimana halnya tradisi dalam sistem *civil law*.

¹²⁷ One of the Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Op. Cit., Hlm. 222

¹²⁸ One of the principal reasons for the quite different status of the civil law judge is the existence of a different judicial tradition in the civil law, beginning in Roman times. The judge (*iudex*) of Rome was not prominent man of the law. Prior to the imperial period he was, in effect, a layman discharging an arbitral function by presiding over the settlement or dispute according to fomulate supplied by another official, the *praetor*. ... The judge had no inherent lawmaking power. John Henry Merryman. *The Civil Law Tradition*, Second Edition, Stanford University Press, California, 1985, Hlm. 35.

¹²⁹ UUD 1945 setelah amandemen, Op. Cit. Pasal 24 ayat (1) dan (2).

perundang-undangan di bawah undang-undang, dan wewenang lainnya menurut undang-undang. Guna menjaga independensi dan netralitas hakim, maka pengangkatan calon Hakim Agung telah dijadikan wewenang bersama antara Komisi Yudisial, DPR dan Presiden.¹³⁰ Kiranya berangkat dari pengalaman sebelumnya, di mana pengangkatan dan pemberhentian Hakim Agung menjadi cengkeraman kuat pihak eksekutif, akibatnya seringkali keberadaan hakim menjadi tidak merdeka dalam menegakkan hukum dan keadilan.

3.1.5. Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

Keberadaan DPA dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebenarnya merupakan pengaruh kolonial sebelumnya. Oleh kerana, menurut Bagir Manan, tidak banyak negara yang memiliki lembaga tersebut, kecuali negara-negara yang unsur ketatanegaraannya ada bubungan dengan sistem pemerintahan Perancis. Sedangkan di Indonesia pada masa kolonial Belanda, lembaga ini dikenal dengan sebutan Raad van Indie, seperti yang diatur dalam Pasal 7 B.¹³¹ Pandangan tersebut cukup argumentatif, mengingat Belanda sebelumnya merupakan salah satu negara di bawah pengaruh pemerintahan Perancis dan telah menggunakan Codes Napoleon sebagai sumber hukumnya. Jadi, adanya Raad van Indie pada waktu itu, juga merupakan pengaruh dari sistem pemerintahan Perancis yang dibawa kolonial Belanda ke Indonesia.

Di Indonesia, sebelum amandemen UUD 1945, DPA merupakan salah satu dari lembaga-lembaga kekuasaan tinggi negara. Dalam Pasal 16 ayat (1) dan

¹³⁰ *Ibid.* Pasal 24A ayat (2), (3) dan (4)

¹³¹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm.85

(2) dikatakan "Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang; Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah." Kemudian dalam Penjelasan pasal tersebut dikatakan pula "Dewan ini ialah sebuah *Council of State* yang berwajib memberi pertimbangan-pertimbangan kepada pemerintah. Ia sebuah badan penasehat belaka." Oleh kerana itu juga, lembaga ini dikatakan sebagai lembaga konsultatif, yakni hanya sebagai wahana untuk berkonsultasi.

Ada dua pemahaman lewat ketentuan-ketentuan tersebut, yaitu adanya fungsi dan tugas bagi DPA. Dalam hubungan fungsi, DPA hanya berfungsi sebagai lembaga yang memberikan nasehat kepada Presiden. Sedangkan berkenaan dengan tugas, DPA memiliki dua tugas, yaitu memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden dan memberikan pertimbangan kepada Pemerintah.

Rumusan Pasal 16 di atas, menurut Bagir Manan, jelas membuat perbedaan antara istilah *Presiden* dengan *Pemerintah*, meskipun ada ungkapan implisit yang menyamakan antara istilah *Presiden* dengan *Pemerintah* dalam bagian penjelasan. Namun, dengan rumusan itu, seharusnya DPA dapat memberikan pertimbangan kepada Presiden, dan dapat juga kepada unsur Pemerintah selain Presiden misalnya Menteri.¹³² Tetapi kenyataannya tidak demikian, dalam praktiknya-khususnya masa Orde Baru-jawaban atau usulan DPA hanya diberikan kepada Presiden, sebagaimana dimuat dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1978.

Ketentuan tentang memberikan jawaban adalah kewajiban dan

¹³² *Ibid.* Hlm. 87.

memberikan pertimbangan adalah hak bagi DPA, secara otomatis membuat keberadaan tugas lembaga ini menjadi pasif. Dikatakan pasif, kerana, meskipun menjawab pertanyaan Presiden merupakan suatu kewajiban, namun kewajiban itu baru dapat dilaksanakan apabila Presiden menggunakan haknya untuk mengajukan pertanyaan kepada DPA. Ketika Presiden tidak menggunakan hak tersebut, berarti DPA juga tidak mempunyai kewajiban sekaligus tidak memiliki tugas dalam hal ini. Demikian juga dengan memberi pertimbangan. Oleh kerana tugas ini merupakan hak bagi DPA, maka tidak merupakan kesalahan baginya jika tidak menggunakan hak tersebut. DPA, dalam artian ini, boleh memilih dalam dua hal yaitu memberi atau tidak memberi pertimbangan.

Adanya bentuk kepasifan dan kekurangan-eksisan DPA dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka setelah amandemen UUD 1945, lembaga ini telah ditiadakan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Jikapun pasal 16 sesudah amandemen masih memungkinkan adanya suatu dewan pertimbangan, namun dewan yang dimaksud bukanlah DP A sebelumnya melainkan suatu dewan yang hanya dibentuk oleh Presiden untuk memberikan nasihat dan pertimbangan kepadanya. Jadi, hanyalah sebuah dewan pertimbangan yang berada di bawah kekuasaan Presiden.

3.1.6. Badan Pemeriksa Kewangan (BPK)

Terdapat satu ayat dalam UUD 1945 sebelum amandemen, yang menentukan adanya lembaga kekuasaan negara yang bernama BPK, yaitu ayat (5) Pasal 23 yang mengatakan:

Untuk memeriksa tanggung jawab tentang kewangan negara diadakan

suatu Badan Pemeriksa kewangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Demikian juga setelah amandemen, tidak banyak ditemukan uraian mengenai BPK, kecuali hanya sedikit penjelasan yang lebih limitatif dari pada sebelumnya. Dalam Pasal 23E, 23F dan 23G, dijelaskan bahawa setelah menjalankan tugasnya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang kewangan negara, BPK akan menyerahkan kertas kerjanya kepada DPR, DPD dan DPRD. Adanya bentuk penyerahan hasil kerja tersebut kepada DPD dan DPRD, kerana adanya keterkaitan erat dengan kedudukan BPK yang telah sampai pada tingkat provinsi, di mana DPD dan DPRD memiliki domain yang kuat atas wilayah tersebut. Kemudian guna menjaga independensi dan kemandirian lembaga ini, maka pengangkatan anggotanya dilakukan oleh DPR dengan pertimbangan DPD yang diresmikan oleh Presiden.

Pasal-pasal tersebut menunjukkan bahawa BPK hanyalah bertugas untuk memeriksa (*audit*) pengelolaan dan tanggung jawab tentang kewangan negara, sedangkan masalah selanjutnya menjadi tugas DPR, DPD atau DPRD. Kerana hanya bertugas mengaudit saja, lembaga ini juga dikatakan sebagai lembaga kekuasaan auditif atau inspektif. Tetapi, menurut Dahlan Thaib, kata *inspektif* lebih umum kerana dapat didelegasikan kepada BPK dan DPR. BPK melakukan inspektif atas pengelolaan dari tanggung jawab tentang kewangan negara, sedangkan DPR sebagai lembaga inspektif atas pelaksanaan tugas pemerintahan.¹³³

¹³³ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Op. Cit., Hlm. 11

3.1.7. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Pemerintah Daerah Terdapat Antara DPD dan Pemerintahan.

DPD adalah lembaga negara baru yang diperkenalkan oleh UUD 1945 hasil amandemen. Menurut Bagir Manan, ada dua bentuk gagasan yang mengiringi kelahiran DPD. *Pertama*, gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*bicameral system*). Seperti diketahui bahawa dalam negara yang menganut sistem tersebut ditemukan adanya dua bentuk lembaga perwakilan, misalnya Senate (sebagai DPD) dan *House of Representatives* (sebagai DPR) sebagai dua unsur dalam Congress Amerika, *de Eerste Kamer* dan *de Tweede Kamer* sebagai dua unsur dalam Staten Generaal Belanda, *House of Lords* dan *House of Commons* sebagai dua unsur dalam Parlemen Inggris, dan lainnya. *Kedua*, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.¹³⁴

Oleh kerana itu, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen menentukan bahawa lembaga ini sama seperti halnya DPR yakni dipilih langsung oleh rakyat. Tetapi ia tidak dicalonkan oleh partai politik melainkan dicalonkan langsung oleh rakyat. Kelihatannya ada suatu harapan agar DPD lebih independen dari semua golongan dan aspiratif terhadap semua kepentingan rakyat, khususnya diharapkan mampu menjadi media pembawa aspirasi rakyat di daerah berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan kepentingan lainnya.

Pasal 220 UUD 1945 menunjukkan ada beberapa bentuk wewenang yang dimiliki oleh DPD, yaitu: 1). Mengajukan RUU kepada DPR mengenai otonomi

¹³⁴ Bagir Manan. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Op. Cit., Hlm. 53.

daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi, dan perimbangan kewangan pusat daerah; 2). Ikut membahas RUU mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi, dan perimbangan kewangan pusat daerah; 3). Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama; 4). Melakukan pengawasan dan melaporkannya kepada DPR atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Inti dari semua kewenangan tersebut adalah wewenang mengajukan RUU, wewenang ikut membahas RUU, wewenang memberikan pertimbangan mengenai RUU, serta wewenang melakukan pengawasan dan melaporkan hasil pengawasan atas pelaksanaan RUU tertentu kepada DPR. Dengan demikian, ternyata kewenangan yang sedikit itu kalau tidak bisa dikatakan kekuasaan semu atau partisipan saja-tidak sebanding dengan legitimasi rakyat yang dimilikinya, bahkan legitimasi tersebut (*power legitimate*) lebih kuat dari legitimasi anggota DPR yang hanya dicalonkan dan juga ditentukan oleh partai politik.

Dengan kenyataan itu juga, bahawa gagasan sistem dua kamar yang dicanangkan sebelumnya tidak dapat terpenuhi dengan baik. Ada tiga alasan untuk ini, menurut Bagir Manan. *Pertama*, walaupun telah terjadi perubahan wewenang, namun MPR masih mempunyi wewenang sendiri (original) di luar

DPR dan DPD, seperti dijelaskan di atas. *Kedua*, meskipun kelibatannya DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri dan memiliki wewenang sendiri, tapi kenyataannya DPD hanyalah sebagai pelengkap (komplementer). *Ketiga*, DPD bukanlah badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas RUU di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam UUD 1945.¹³⁵ Jadi, eksistensi DPD di Indonesia tidak dapat disamakan dengan eksistensi Senate dalam Congress Amerika, de Earste Kamer dalam Staten Generaal Belanda, atau House of Lords dalam Parliament Inggris.

3.1.8. Mahkamah Konstitusi (MK)

Oleh kerana suatu konstitusi hanya memuat materi-materi yang dianggap penting dan mendasar (*fundamental, grodslagen*) atau hanya sebagai hukum dasar (*droit constitutionelle*) saja, akibatnya ia sangat berpeluang untuk ditafsirkan dalam implementasinya. Namun, agar jangan terjadi salah penafsiran, diperlukan adanya suatu lembaga yang secara resmi berwenang untuk hal tersebut. Dalam praktiknya di beberapa negara, memang terdapat perbedaan mengenai siapa yang bertindak sebagai lembaga yang dimaksud. Misalnya di Inggris, wewenang tersebut diberikan kepada Parlemen, Perdana Menteri dan Pengadilan, di Amerika diberikan kepada Supreme Court, dan di Belanda diberikan kepada Staten Generaal. Namun kebanyakan di negara-negara lainnya, wewenang tersebut diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK). antara lain Korea Selatan, Jerman, Thailand. dan Perancis (dengan nama Dewan Konstitusi).

Hal senada juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Menurutnya, oleh

¹³⁵ *Ibid.* Hlm. 55-56.

kerana dalam desain keempat amandemen UDD 1945 tidak lagi dikenal adanya lembaga tertinggi negara yang sebelumnya dipegang oleh MPR, untuk itu perlu disediakan mekanisme untuk mengatasi kemungkinan persengketaan di antara sesama lembaga tinggi negara yang telah menjadi sederajat dan saling mengendalikan (*checks and balances*). Selain itu, tradisi *judicial review* perlu ditingkatkan, tidak hanya sebatas undang-undang atau peraturan perundang-undangan di bawahnya, namun juga terhadap UUD. *Judicial review* terhadap undang-undang atau peraturan perundang-undangan di bawahnya telah menjadi wewenang MA. Namun untuk wewenang *judicial review* terhadap UUD maka diperlukan suatu lembaga baru atau apa yang disebut dengan MK.¹³⁶

Lembaga negara yang baru ini, menurut Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 sesudah amandemen, diberi wewenang untuk: 1). Menguji undang-undang terhadap UUD; 2). Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; 3). Memutus pembubaran partai politik; 4). Memutus perselisihan tentang hasil pemilu; dan 5). Memberikan putusan terhadap pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden (*impeachment*). Jadi, kehadiran MK diharapkan lebih meningkatkan fungsi dan peranan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, yang sebelumnya hanya diwadahi MA.

Dengan adanya Pengagehan kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara tersebut, memang konsep Pengagehan kekuasaan menurut UUD 1945 tidak dapat dipersamakan dengan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Akan tetapi, jika dianalisis lebih jauh maka konsep UUD 1945 masih berada dalam

¹³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, Hlm. 22.

pengaruh konsep *separation of power*. Ada dua alasan untuk itu, dipandang dari keberadaan lembaga dan dipandang dari hubungan antar lembaga.

Dipandang dari sisi keberadaan lembaga, pada dasarnya keberadaannya menurut UUD 1945, khususnya sesudah amandemen, merupakan penjabaran dari tiga cabang kekuasaan konsep *separation of power*, yaitu legislatif, eksekutif dan judisiari. MPR, DPR dan DPD adalah bagian dari lembaga-lembaga negara yang berada pada fungsi legislatif, demikian juga BPK jika dilihat dari fungsi inspektifnya. Presiden merupakan lembaga yang berada pada fungsi eksekutif. MA dan MK merupakan dua lembaga yang memainkan fungsi judisiari.

Sedangkan dipandang dari hubungan antar lembaga, hubungan antara lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 juga hampir tidak memiliki perbedaan dengan konsep *separation of power*, di mana antar lembaga-lembaga negara terdapat adanya mekanisme *checks and balances* dan tidak ditentukan adanya bentuk wewenang subordinatif di antara mereka. Hanya saja perbedaannya, UUD 1945 menganut adanya bentuk percampuran kewenangan antar lembaga-lembaga negara atau tidak menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materil, sementara konsep *separation of power* menganut adanya pemisahan kekuasaan dalam arti formil dan materil.

3.2. Pergeseran Pengagehan Kekuasaan

Konstitusi Indonesia meletakkan kekuasaan tertinggi negara berada ditangan rakyat atau apa yang disebut dengan konsep kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*). Pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut, menurut Pasal I ayat

(2) UUD 1945 sebelum amandemen, dilakukan sepenuhnya oleh MPR oleh kerana MPR sebagai lembaga kekuasaan yang sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat, maka sekaligus berarti menempatkan lembaga ini sebagai lembaga kekuasaan tertinggi dalam sistem pemerintahan negara Indonesia.

Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pihak yang memegang kekuasaan negara, sehingga semua kebijakan-kebijakan negara berada di tangan rakyat. Tetapi untuk menciptakan suatu negara yang diperintah dan diatur langsung oleh rakyat bukanlah hal yang mudah. Selain membutuhkan adanya tingkat kemampuan dari rakyat tersebut, juga adanya kuantitas rakyat yang tidak begitu besar, inilah konsep demokrasi yang dipraktikkan oleh negara polis (*polizeistaw*) pada masa Yunani Kuno.¹³⁷ Tetapi, pada negara dengan jumlah rakyat yang banyak, Indonesia misalnya, konsep pemerintahan negara yang diperintah langsung oleh rakyat jelas tidak dapat dilakukan. Untuk itu, maka kehadiran suatu lembaga yang memegang kedaulatan rakyat tersebut menjadi penting. Pertimbangan inilah, di antaranya, yang digunakan untuk menempatkan MPR sebagai lembaga kekuasaan yang bertindak sebagai penjelmaan rakyat.

3.2.1 Kekuasaan MPR

Dalam UUD 1945, MPR ditetapkan sebagai lembaga tertinggi negara atau sebagai badan tertinggi perwakilan rakyat, yang juga sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Verielingsorgan des Willens des Slaalsvolkes*). Ungkapan “MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia” tersebut, menurut Moh.

¹³⁷ Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, (terjemahan oleh A rahman Zainuddin), Yayasan Obor, Jakarta, 1989, Hlm. 13-15

Kusnardi dan Bintan R. Saragih, lebih tepat ditafsirkan sebagai perwakilan sehingga MPR adalah tidak lebih dan tidak kurang daripada suatu badan perwakilan rakyat yang melaksanakan dan memegang kedaulatan atas nama seluruh rakyat Indonesia.¹³⁸

Bertindak sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, MPR memiliki kekuasaan yang luas. Kekuasaan MPR tersebut-lebih dikenal dengan tujuh kunci sistem pemerintahan negara-terdiri dari:

- a. memegang kekuasaan tertinggi,
- b. MPR menetapkan UUD dan GBHN,
- c. memilih Presiden, dan Wakil Presiden,
- d. Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan MPR,
- e. Presiden bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR,
- f. Presiden wajib menjalankan putusan-putusan MPR,
- g. Presiden tidak *neben* akan tetapi *untergeordnet* kepada MPR.¹³⁹

Dengan luasnya kekuasaan MPR, menurut Azhari, maka sistem pemerintahan negara Indonesia lebih tepat dikatakan sebagai sistem MPR kerana semua bentuk kekuasaan bermuara pada MPR.¹⁴⁰

Kekuasaan yang berada di tangan MPR, kemudian didistribusikan kepada beberapa lembaga tinggi negara, yang meliputi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkarnah Agung (MA), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan

¹³⁸ ...istilah Majelis sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Verielingsorgan des Willens des Slaalsvolkes*) yang menimbulkan berbagai macam penafsiran sebagai berikut :

1. Penafsiran yang memberikan pengertian kepada majelis, bahawa majelis itu sama atau identik dengan rakyat
2. Penafsiran yang mengarikan majelis sebagai suatu badan perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat kerana seluruh lapisan atau golongan rakyat akan diwakili dalam badan itu. Moh. Kusnardi dan Bintan R. Srangih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 44-45

¹³⁹ UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 1 ayat (2), Pasal (3) Pasal 6 ayat (2) dan penjelasan umum tentang sistem pemerintahan negara

¹⁴⁰ Azhari, *Op. Cit.*, Hlm 142

Badan Pemeriksa Kewangan (BPK). Khususnya pada bagian ini, hanya dibicarakan mengenai keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif dan Presiden sebagai Lembaga eksekutif.

3.2.2. Kekuasaan DPR

Keberadaan DPR, sepintas terlihat ada kemiripannya dengan konsep Trias Politica. Oleh kerana., baik Locke maupun Montesquieu, sama-sama mengagih adanya lembaga negara atau legislatif yang berfungsi untuk membuat undang-undang di Indonesia, posisi lembaga tersebut ditempati oleh DPR. Namun kenyataanya terdapat perbedaan yang mendasar antara keberadaan DPR dengan konsep Trias Politica. Dalam praktiknya, meskipun keberadaan DPR tidak jauh dari masalah perundang-undangan, tetapi kekuasaan untuk membuat undang-undang (*legislation function*) tidak sepenuhnya diserahkan kepada lembaga ini.

Menurut UUD 1945, keberadaan DPR itu kemudian diikuti pula dengan pemberian kekuasaan berupa fungsi dan wewenang. Dalam beberapa pasal UUD 1945 dapat ditemukan adanya ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan fungsi dan wewenang lembaga tersebut, yaitu: a. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain,¹⁴¹ memberikan persetujuan terhadap RUU dan Peraturan Pemerintah (PP),¹⁴² memajukan RUU (hak inisiatif),¹⁴³ dan menyetujui APBN (hak anggaran atau budget) yang diusulkan Pemerintah.¹⁴⁴

¹⁴¹ UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 11

¹⁴² *Ibid.* Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (2)

¹⁴³ *Ibid.* Pasal 21 ayat (1)

¹⁴⁴ *Ibid.* Pasal 23 ayat (1)

Dengan kekuasaan yang demikian, DPR tidaklah hanya berwenang dalam fungsi legislasi meskipun sebenarnya bertindak sebagai lembaga legislatif, bahkan, fungsi tersebut hanya sedikit yang dapat dijalankan DPR. Memang, menurut Jimly Asshiddieqie, dalam praktiknya tidak mudah bagi parlemen (DPR) untuk malaksanakan fungsinya tersebut. Kenyataannya, Presidenlah yang lebih banyak mengajukan RUU.¹⁴⁵ Tetapi kenyataan tersebut seharusnya tidak sekaligus dapat menghilangkan kekuasaan legislatif dari tangan DPR. Tidak mengapa Presiden yang lebih banyak menggunakan hak inisiatif tersebut kerana fungsi legislatif itu luas yang mencakup kegiatan pengkajian, perancangan, pembahasan dan pengesahan tetapi DPR tetap menjadi pihak yang berwenang menentukan.

Dengan kata lain, seharusnya, DPR tetap memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang walaupun Presiden juga dapat menjalankan kekuasaan ini.

Walaupun DPR tidak dapat memenuhi fungsi utamannya, yaitu fungsi legislasi, namun dengan fungsi-fungsi yang ada telah dianggap memadai untuk menjalankan kekuasaannya sebagai sebuah lembaga negara. oleh kerana secara konstitusional, menurut Dahlan Thaib dalam bukunya *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta 1998:59, terdapat tiga fungsi yang dimiliki oleh DPR, yaitu fungsi pembentukan undang-undang (*legislation*), fungsi anggaran (*budgeter*), dan fungsi pengawasan (*Supervising*). Fungsi legislatif tidak menjadi kekuasaannya, meskipun tidak terlepas darinya,

¹⁴⁵ Sebagai contoh selama tahun 1970-an dan 1980-an, sekitar 95 persen Rancangan UU (RUU) yang dibahas di parlemen Perancis justru berasal dari inisiatif Pemerintah, bukan inisiatif parlemen. Sedangkan Rancangan UU yang berasal dari inisiatif parlemen yang hanya berjumlah 5 persen. Malah 3 persen di antaranya diprakasai oleh partai oposisi, itu pun untuk hal-hal yang tidak strategis. Jimly asshiddieqien, *Op.Cit.*, Hlm. 186

namun fungsi anggaran dan fungsi pengawasan sepenuhnya menjadi kekuasaan DPR menurut UUD 1945.

3.2.3. Kekuasaan Presiden, MPR Sebelum Amandemen

Selain kekuasaan di atas, seperti mengundang MPR untuk Sidang Istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden, pada dasarnya tidak diatur dalam Batang Tubuh UUD 1945 melainkan hanya melalui bagian penjelasannya. Bahkan beberapa hak yang dimiliki oleh DPR seperti hak meminta keterangan, hak mengadakan penyelidikan atau hak angket, hak mengajukan pertanyaan dan sebagainya tidak sama sekali diatur dalam UUD 1945 tetapi hanya lewat peraturan perundang-undangan di bawah UUD, yaitu Undang-undang No. 2 Tahun 1985 tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Adapun mengenai kekuasaan Presiden sebagai suatu lembaga yang menempati posisi eksekutif. Menurut UUD 1945, lembaga ini memiliki kekuasaan yang begitu besar. Oleh kerana itu, cukup beralasan jika ada yang memberikan prediket *executive* hanya kepadanya. Kenyataannya, Presiden bukan saja memiliki kekuasaan eksekutif (*executive power*), tetapi juga memiliki kekuasaan legislatif (*legislative power*). Bahkan dalam perkembangannya juga memiliki kekuasaan diplomatik (*diplomatic power*), kekuasaan administratif (*administrative power*), kekuasaan militer (*military power*), dan kekuasaan judisiari (*judicial power*).

Kekuasaan-kekuasaan Presiden yang begitu besar dan kuat tersebut, menurut UUD 1945 sebelum amandemen meliputi:

- a. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif).¹⁴⁶
- b. Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang (UU).¹⁴⁷
- c. Presiden menetapkan PP untuk menjalankan undang-undang.¹⁴⁸
- d. Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.¹⁴⁹
- e. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.¹⁵⁰
- f. Presiden menyatakan keadaan bahaya.¹⁵¹
- g. Presiden mengangkat duta dan konsul, juga menerima duta negara lain.¹⁵²
- h. Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.¹⁵³
- i. Presiden memberi gelar, tandajasa, dan tanda kehormatan lainnya.¹⁵⁴
- j. Presiden berhak mengajukan pertanyaan kepada DPA.¹⁵⁵
- k. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri.¹⁵⁶
- l. Presiden berhak mengajukan RAPBN.¹⁵⁷
- m. Presiden berhak menetapkan Perpu (Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang) dalam hal kegantungan yang memaksa.¹⁵⁸

¹⁴⁶ UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 4 ayat (1)

¹⁴⁷ *Ibid.* Pasal 5 ayat (1)

¹⁴⁸ *Ibid.* Pasal 5 ayat (2)

¹⁴⁹ *Ibid.* Pasal 10

¹⁵⁰ *Ibid.* Pasal 11

¹⁵¹ *Ibid.* Pasal 12

¹⁵² *Ibid.* Pasal 13 ayat (1) dan (2)

¹⁵³ *Ibid.* Pasal 14

¹⁵⁴ *Ibid.* Pasal 15

¹⁵⁵ *Ibid.* Pasal 16 ayat (2)

¹⁵⁶ *Ibid.* Pasal 17 ayat (2)

¹⁵⁷ *Ibid.* Pasal 23 ayat (1)

¹⁵⁸ *Ibid.* Pasal 22 ayat (1)

Sebegini besar dan kuatnya kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden menurut ketentuan di atas. Kekuasaan tersebut baru sebatas ketentuan pasal-pasal UUD 1945, belum lagi menurut bagian Penjelasannya. Menjadi semakin besar dan semakin kuat jika kekuasaan Presiden ditambah dengan beberapa bentuk kekuasaan menurut bagian Penjelasan UUD 1945, yaitu Presiden adalah mandataris MPR, Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintahan negara berada di tangan Presiden. (*concentration of power and responsibility upon the President*), dan Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR.

Tetapi, sungguh pun UUD 1945 memberikan kekuasaan yang begitu besar dan kuat kepada Presiden, namun menurut Kusnardi dan Bintan R. Saragih, UUD 1945 tidak menegaskan apakah kekuasaan tersebut merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan, atau merupakan jabatan yang terpisah antara satu dengan yang lainnya.¹⁵⁹ Kondisi inilah yang dapat menciptakan berbagai interpretasi pada masa lalu. Seharusnya, apabila Presiden diartikan sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan pemerintahan yang luas, dalam satu kesatuan, maka bentuk-bentuk kekuasaan lain dapat dijalankan guna mendukung peran pemerintahannya. Tetapi, di sini, Presiden hanya dapat menjalankan sebagian bentuk-bentuk kekuasaan lain dalam kondisi tertentu. Sebaliknya apabila Presiden diartikan dapat memiliki bentuk-bentuk kekuasaan lain secara terpisah, seharusnya pelaksanaan kekuasaan lainnya itu harus dipertanggungjawabkan juga kepada MPR. Jadi, selain

¹⁵⁹ Kussnaardi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, Hlm. 63

pertanggungjawaban atas pelaksanaan pemerintahan, Presiden juga memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan kekuasaan legislatif, judisiari atau lainnya.

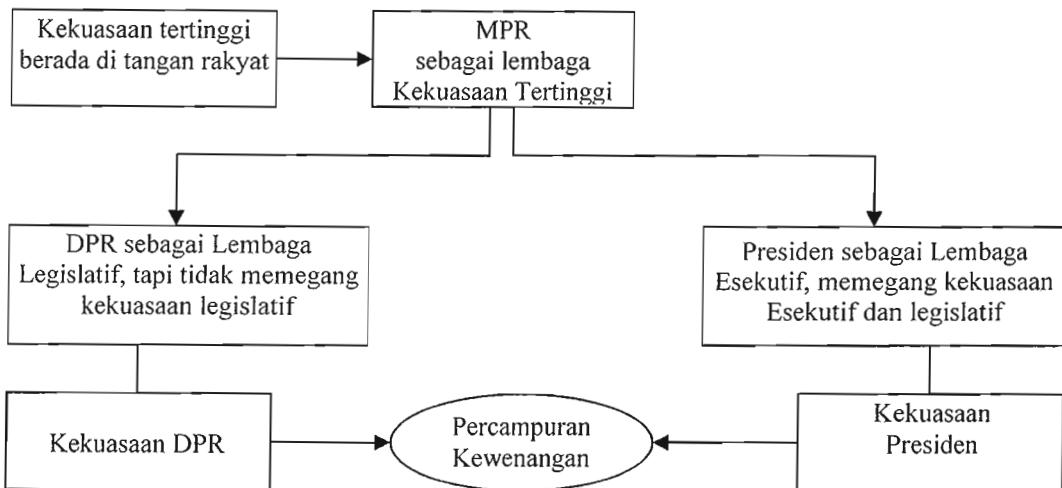
Sistem Pengagehan kekuasaan negara antara DPR dan Presiden di atas, memperlihatkan bahwa antara keduanya tidak terjadi bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*) kecuali bentuk Pengagehan kekuasaan (*distribution of power*). Bentuk Pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden sedikit ada kemiripannya dengan konsep Trias Politica, tetapi antara keduanya tidak dapat dipersamakan, seperti dijelaskan sebelumnya. Dalam hal ini, memang DPR dan Presiden sama-sama merupakan lembaga kekuasaan yang berdiri sendiri-yakni DPR sebagai lembaga legislatif dan Presiden sebagai lembaga eksekutif, bahkan antara keduanya tidak terdapat wewenang subordinatif¹⁶⁰ akan tetapi dalam pelaksanaan fungsi antara keduanya, terdapat adanya percampuran kewenangan sebagai wujud dari pelaksanaan prinsip *checks and balances*. Presiden dalam hal tertentu dapat melakukan wewenang yang pada dasarnya menjadi wewenang DPR, begitu juga sebaliknya.

Dengan demikian, menurut UUD 1945 sebelum amandemen, kekuasaan (kedaulatan) yang pada dasarnya milik rakyat (*volkssouvereiniteit*) dilaksanakan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara. MPR, kemudian, mendistribusikan sebagian kekuasaan tersebut kepada beberapa lembaga tinggi negara, khususnya dalam hal ini kepada DPR dan Presiden. Berarti, DPR dan Presiden hanyalah menjalankan sebagian kekuasaan yang didistribusikan oleh MPR kepadanya,yang

¹⁶⁰ Dalam bagian Penejelasan UUD 1945 dikatakan bahwa Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR. Kemudian DPR tidak dibubarkan oleh Presiden

hakikatnya merupakan kekuasaan (kedaulatan) rakyat. Bentuk pengagehan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Rajah 3.2 :
Bentuk Pengagehan Kekuasaan Antara DPR dan Presiden
Menurut UUD 1945 Sebelum Amandemen 2002



Catatan: arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung

Rajah 3.2 di atas memperlihatkan bahawa kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden jauh lebih kuat dibandingan dengan kekuasaan milik DPR. Kuatnya kekuasaan Presiden, bukannya terletak pada banyaknya bidang yang ia kuasai, tetapi kerana Presiden memegang kekuasaan ganda jika ditinjau dari asal mula Pengagehan kekuasaan tersebut. Presiden tidak saja memegang kekuasaan eksekutif tetapi juga memegang kekuasaan legislatif.¹⁶¹ Sebaliknya DPR, meskipun sebagai lembaga legislatif namun tidak memegang kekuasaan legislatif melainkan hanya menjalankan sebagian fungsinya saja.¹⁶²

Pengagehan kekuasaan seperti itu pada gilirannya menciptakan ketiadaan dalam perimbangan kekuasaan (*balancing of power*), walaupun di antara DPR dan

¹⁶¹ UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 4

¹⁶² *Ibid.* Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (2)

Presiden masih dimungkinkan adanya upaya berupa prinsip pelaksanaan *checks and balances* melalui bentuk percampuran kewenangan. Ada beberapa indikasi mengenai ketidakseimbangan dalam Pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden, yaitu :

- a. DPR sebagai lembaga yang berada di posisi legislatif tidak memegang kekuasaan legislatif namun hanya menjalankan sebagiannya saja, seperti menyetujui RUU dan memajukan RUU, kerana pemegang kekuasaan ini berada di tangan Presiden. Presiden mempunyai hak menyetujui RUU dan memajukan RUU, juga mengesahkan RUU menjadi undang-undang. Di sinilah ketidakberdayaan DPR, meskipun suatu RUU telah disetujui namun tidak disahkan Presiden, maka RUU tersebut tidak boleh dimajukm dalam persidangan masa itu atau *di-peti es-kan* dahulu.
- b. Dalam bentuk percampuran kewenangan, ternyata lebih banyak Presiden yang mencampur kewenangan DPR dibandingkm kewenangrn Presiden yang dicampuri oleh DPR. Selain berperan penting dalam pembentukan undang-undang, Presiden juga dapat menetapkan PP dan menetapkan Perpu. Sedangkan DPR hanya berwenang menyetujui pernyataan Presiden tentang diadakannya perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, itupun jika kekuasaan itu dianggap milik Presiden (lembaga eksekutif).
- c. Selebihnya, Presiden memiliki kekuasaan yang begitu luas tanpa dapat dikontrol oleh lembaga lainnya, seperti memegang kekuasaan tertinggi militer, mengangkat duta dan konsul, menerima duta negara lain, memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya, serta mengangkat dan memberhentikan menteri. Meskipun kekuasaan-kekuasaan tersebut dapat dianggap menjadi bagian dari kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, namun tanpa adanya pembatasan yang jelas menurut ketentuan konstitusi maka kekuatiran akan terjadinya penyimpangan dapat dibenarkan (*power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absoluteiy*).¹⁶³

Wujud ketidakseimbangan, itulah yang terjadi dalam Pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945 sebelum amandemen. Meskipun dominasi kekuasaan berada di tangan Presiden, tetapi antara keduanya

¹⁶³ Jhon Emerick Edward Dalberg Acton (Lord Acton), *Essay in Freedom and Power* (1995), dalam Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembanganya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, Hlm. 95

tidak ditemukan adanya ketentuan pasal yang mengatur wewenang subordinatif antara keduanya, apalagi memperhatikan ketentuan bagian Penjelasan UUD 1945 yang mengatakan bahwa Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, dan DPR pun tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. DPR juga tidak dipilih oleh Presiden, dan Presiden pun demikian. Presiden dipilih oleh MPR maka berarti MPR juga yang dapat memberhentikannya. Meskipun DPR menjadi bagian dari MPR, tetapi MPR bukan DPR. Keduanya berbeda, baik dari sisi fungsi maupun dari sisi keanggotaan. Dipandang dari sisi fungsi, MPR memiliki fungsi yang lebih tinggi daripada DPR. MPR penjelmaan seluruh rakyat (*Vertelingsorgan des Willens des Staatsvolkes*) yang merupakan pusat tertinggi kekuasaan negara, sedangkan DPR hanyalah bagian dari perwakilan rakyat yang memegang sebagian dari kekuasaan itu pula. MPR memegang fungsi yang lebih tinggi dan lebih mulia, di antaranya menetapkan UUD, GBHN dan memilih Presiden, tetapi DPR hanya menyetujui RUU, mengesahkan anggaran dan sebagainya. Sedangkan dipandang dari sisi keanggotaanya, tidak semua anggota MPR menjadi anggota DPR, namun semua anggota DPR sekaligus menjadi anggota MPR. Dengan demikian, anggota MPR lebih besar dari jumlah anggota DPR. Anggota MPR terdiri anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan.¹⁶⁴ Maksud penambahan tersebut, menurut penjelasan pasalnya, agar supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, dan seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam MPR, sehingga lembaga ini betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Oleh kerana itu, dalam praktiknya pada masa Orde Baru, keanggotaan MPR dari utusan daerah

¹⁶⁴ UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 2 ayat (!)

dan utusan golongan sama banyaknya dengan jumlah keanggotaan DPR.¹⁶⁵ Di sinilah letaknya untuk menguji apakah DPR dapat memilih atau memberhentikan Presiden. Dengan hanya memiliki jumlah anggota 50% dari seluruh jumlah anggota MPR, DPR otomatis tidak dapat melakukan proses pemilihan atau pemberhentian Presiden kerana tidak mencapai quorum persidangan. Proses itu baru dapat dilaksanakan apabila ditambah dengan sejumlah anggota MPR lainnya sehingga mencapai quorum. Apabila telah ditambah oleh anggota MPR lainnya, jelas berarti proses pemilihan atau pemberhentian Presiden bukan oleh DPR melainkan dilakukan oleh MPR.

3.2.4. MPR, DPR dan Presiden Setelah Amandemen

Akan tetapi setelah amandemen tepatnya selesai amandemen keempat tanggal 10 Agustus 2002 penggehan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara mengalami perubahan yang signifikan, bahkan telah terjadi bentuk penambahan dan pengurangan. Dalam hal penambahan terdapat beberapa lembaga kekuasaan baru, seperti MK. Sebaliknya dalam hal pengurangan, telah ditiadakannya DPA dan keanggotaan MPR utusan golongan. Adapun mengenai keanggotaan MPR utusan daerah diganti dengan nama DPD, tetapi tidak diangkat melainkan dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu.¹⁶⁶ Penambahan dan pengurangan juga tajadi dalam fungsi dan wewenang. MPR tidak lagi memiliki fungsi dan wewenang seperti sebelumnya, yakni memegang kekuasaan tertinggi atas nama rakyat, tetapi

¹⁶⁵ Sebagai contoh hasil pemilu Tahun 1977, jumlah anggota DPR sebanyak 460 demikian juga jumlah MPR selain anggota DPR yaitu berjumlah 460

¹⁶⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 2 ayat (1)

telah dikurangi hanya pada fungsi dan wewenang berdasarkan UUD, yaitu : a. mengubah dan menetapkan UUD, b. melantik Presiden/Wakil Presiden, dan c. memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.¹⁶⁷ MPR tidak lagi mempunyai kekuasaan untuk memilih Presiden, dan sekaligus pula tidak berwenang untuk memberhentikannya, kecuali berdasarkan ketentuan UUD. MPR sudah tidak berposisi sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya menjalankan kedaulatan rakyat, sekaligus juga bukan lagi sebagai penjelmaan seluruh rakyat.¹⁶⁸ Begitu juga ketentuan mengenai Presiden sebagai mandataris MPR, yang harus bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR , sebagaimana dituangkan dalam bagian Penjelasan UUD 1945 sebelumnya telah ditiadakan seiring dengan ditiadakannya keberadaan bagian Penjelasan tersebut dari UUD 1945. Penambahan dalam kewenangan, terlihat dalam lembaga kehakiman yang telah memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas dari sebelumnya.

Khusus dalam hal pengagehan kekuasaan antara DPR dengan Presiden, UUD 1945 hasil amandemen telah kembali menempatkan suatu kekuasaan kepada pemegang yang sebenarnya, dan juga ada upaya untuk menyeimbangkan pengagehan kekuasaan kalau tidak bisa dikatakan sebagai upaya menuju pada pemisahan kekuasaan (*séparation of power*) antara kedua lembaga negara tersebut. Adapun ketentuan-ketentuan UUD 1945 mengenai perubahannya, tepatnya mengenai kekuasaan DPR, meliputi : a. dapat melakukan impeachment terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai dengan alasan yang ditentukan

¹⁶⁷ *Ibid.* Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3)

¹⁶⁸ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, *Op.Cit.*, Pasal 1 ayat (2)

UUD 1945,¹⁶⁹ b. memegang kekuasaan membentuk undang-undang,¹⁷⁰ c. menyetujui RUU bersama Presiden,¹⁷¹ d. Mengajukan RUU,¹⁷² e. Menyetujui PP,¹⁷³ f. Membahas dan Menyetujui RUU APBN yang diusulkan Presiden, dengan memperhatikan pertimbangan DPD¹⁷⁴ g. menetapkan tiga Hakim Konstitusi dari DPR,¹⁷⁵ h. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang,¹⁷⁶ i. memberikan pertimbangan dalam pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain,¹⁷⁷ j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pemberian amnesti dan abolisi,¹⁷⁸ k. menyetujui calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial¹⁷⁹ dan L. menyetujui pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.¹⁸⁰

Tuan rumah yang kembali mendapatkan hak kepemilikan atas rumahnya, itulah ungkapan yang tepat bagi keberadaan DPR sesudah proses amandemen UUD 1945. Memang amandemen tersebut tidak meletakkan semua urusan legislatif kepada DPR, tapi setidaknya sebagai lembaga legislatif maka DPR lebih berhak untuk memegang kekuasaan itu. Dapat dimaklumi kenapa semua urusan

¹⁶⁹ *Ibid.* Pasal 7A

¹⁷⁰ *Ibid.* Pasal 20 ayat (1)

¹⁷¹ *Ibid.* Pasal 20 ayat (2)

¹⁷² *Ibid.* Pasal 21 ayat (1)

¹⁷³ *Ibid.* Pasal 22

¹⁷⁴ *Ibid.* Pasal 23 ayat (2). Pasal 23 ayat (3)

¹⁷⁵ *Ibid.* Pasal 24C ayat (3)

¹⁷⁶ *Ibid.* Pasal 11 ayat (1) dan (2)

¹⁷⁷ *Ibid.* Pasal 13 ayat (2) dan (3)

¹⁷⁸ *Ibid.* Pasal 14 ayat (2)

¹⁷⁹ *Ibid.* Pasal 24A ayat (3)

¹⁸⁰ *Ibid.* Pasal 24B ayat (3)

legislatif tidak diserahkan kepada DPR. Oleh kerana, di samping Presiden sebagai pihak pemerintahan yang lebih banyak mengetahui kondisi di lapangan yang perlu atau kurang untuk dibuatkan undang-undangnya apalagi dikaitkan dengan fungsi pemerintah menurut konsep *welfare state*-juga perlunya dibarengi oleh tingkat kemampuan pilhak legislatif sendiri untuk melaksanakan semua kegiatan yang berhubungan dengan fungsi legislatif ini. Tidaklah bermaksud untuk merendahkan martabat DPR, namun berkaca pada Amerika Serikat sebagai negara yang Sudah merdeka lebih dari 200 tahun, ternyata belum bisa mengoptimalkan kongresnya sebagai pihak yang lebih berperan dalam menjalankan fungsi legislatif, sebagaimana dapat dilihat pada hasil penelitian Jimly Asshiddieqie di atas. Tentunya, untuk menuju ke sana, rekrutmen politik persyaratan calon anggota legislatif yang berkualitas dari segi pendidikan dan pengalaman, merupakan langkah utama yang seharusnya dilakukan. Tetapi hal itu sekali lagi, tidak mudah, kenyataannya sistem rekrumen calon anggota legislatif Indonesia hanya baru sampai pada persyaratan berijazah SLTA (*senior high school*).¹⁸¹

Amandemen UUD 1945 juga melahirkan sejumlah hak yang lebih liner dari sebelumnya kepada DPR. Hak-hak tersebut hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas¹⁸² diberikan kepada DPR tidak lain hanyalah sebagai instrumen untuk menjalankan berbagai kewenangan yang dimilikinya. Wewenang DPR yang sudah begitu luas, yakni mencakup legislasi, anggaran dan pengawasan, tidak bisa dilaksanakan sebagaimana mestinya tanpa diiringi dengan

¹⁸¹ Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, Pasal 60 huruf e

¹⁸² UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 20A ayat (2) dan (3)

pemberian hak. Misalnya, wewenang legislatif diikuti oleh hak inisiatif, wewenang anggaran diikuti oleh hak mengajukan pertanyaan, wewenang pengawasan diikuti oleh hak interpelasi, hak angket dan sebagainya. Hak-hak tersebut tidak begitu dijelaskan dalam UUD 1945 sebelum amandemen, meskipun ada dalam praktik, tetapi lebih banyak dilandasi oleh peraturan perundangan di bawah UUD, seperti undang-undang mengenai susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Sedangkan kekuasaan Presiden, meskipun tidak dipreteli sama sekali, namun terjadi pengurangan dalam beberapa hal, di samping tetap sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.¹⁸³ Bentuk pengurangan tersebut, meliputi :

- a. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya mengangkat duta dan juga menerima duta negara lain, kecuali memperhatikan pertimbangan DPR.¹⁸⁴
- b. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi grasi dan rehabilitasi, kecuali memperhatikan pertimbangan MA.¹⁸⁵
- c. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi amnesti dan abolisi, kecuali memperhatikan pertimbangan DPR.¹⁸⁶
- d. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi gelar, tanda jasa, tanda kehormatan lainnya, mengangkat dan memberhentikan

¹⁸³ *Ibid*, Pasal 4 ayat (1)

¹⁸⁴ *Ibid*. Pasal 13 ayat (1) dan (2)

¹⁸⁵ *Ibid*. Pasal 14 ayat (1)

¹⁸⁶ *Ibid*. Pasal 14 ayat (2)

menteri, serta membentuk, mengubah dan membubarkan kementerian, kecuali berdasarkan undang-undang.¹⁸⁷

- e. Khususnya dalam kekuasaan legislatif, selain Presiden tetap berhak mengajukan RUU, menyetujui RUU bersama DPR, menetapkan PP dengan persetujuan DPR dan menetapkan Perpu,¹⁸⁸ Presiden tidak lagi dengan sendirinya dapat memveto RUU yang telah disetujui bersama.¹⁸⁹

Adanya bentuk pengurangan wewenang dan ada juga bentuk penambahan. Wewenang Presiden kemudian ditambah pula dengan: a. menetapkan hakim agung yang telah disetujui oleh DPR,¹⁹⁰ b. mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR,¹⁹¹ dan c. menetapkan tiga orang anggota hakim konstitusi.¹⁹² Jika diperhatikan secara cermat, maka penambahan wewenang tersebut merupakan konsekuensi dari kehadiran beberapa lembaga negara baru berdasarkan hasil amandemen.

Di samping itu, kerana UUD 1945 sesudah amandemen telah menghilangkan keberadaan bagian Penjelasan dari UUD 1945, maka terhadap wewenang sebelumnya milik Presiden juga ikut dihilangkan. Wewenang-wewenang tersebut, seperti Presiden sebagai mandataris MPR, Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, serta kekuasaan di

¹⁸⁷ *Ibid.* Pasal 15 dan 17

¹⁸⁸ *Ibid.* Pasal 5, Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 22

¹⁸⁹ *Ibid.* Pasal 20 ayat (4) dan (5)

¹⁹⁰ *Ibid.* Pasal 24A ayat (3)

¹⁹¹ *Ibid.* Pasal 24B ayat (3)

¹⁹² *Ibid.* Pasal 24C ayat (3)

tanggung jawab dalam menjalankan pemerintah negara berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Memang di satu sisi terlihat adanya pengurangan terhadap kekuasaan Presiden, tetapi di sisi lain, dengan amandemen tersebut, telah terjadi penguatan posisi Presiden itu sendiri. Dengan kata lain keinginan untuk mewujudkan sistem pemerintahan presidensial (*non-parliamentary or fixed executive*) menjadi semakin jelas. Selain adanya beberapa indikasi sistem presidensial seperti dijelaskan, sebelumnya¹⁹³ intinya Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat dan tidak dipilih oleh DPR maupun MPR¹⁹⁴ ditentukan juga bahawa MPR hanya (kursif penulis) dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.¹⁹⁵ Penggunaan kata *hanya* tersebut menunjukkan bahawa peluang untuk memberhentikan Presiden merupakan peluang yang sangat kecil. Dengan kata lain secara garis besarnya, Presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR.

Ketentuan bahawa Presiden tidak dipilih dan tidak dapat diberhentikan oleh MPR, sekaligus juga menunjukkan kalau Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPP, kecuali pertanggungjawaban berbentuk hukum seperti maksud Pasal 3 ayat (3). Tetapi bukan berarti Presiden tidak memiliki tanggung

¹⁹³ *Ibid.* Pasal 4 ayat (3), 6A ayat (1), serta Pasal 17 ayat (1) dan (2)

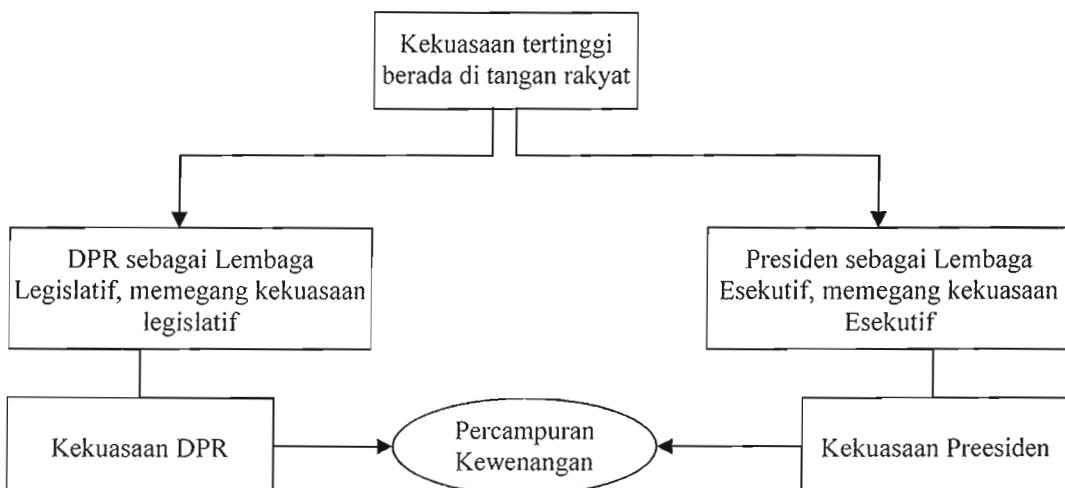
¹⁹⁴ Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, minimal dalam waktu enam puluh hari, MPR mengadakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden; (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, dan diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya bersamaan, pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri luar negeri, Menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan secara bersama-sama. Minimal tiga puluh hari setelah itu MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak I dan II dalam pemilu sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. *Ibid.* Pasal 8 ayat (2) dan (3)

¹⁹⁵ *Ibid.* Pasal 3 ayat (3)

jawab sama sekali, kerana dalam suatu tatanan demokrasi dikenal prinsip tidak mungkin ada kekuasaan tanpa adanya suatu pertanggungjawaban (*geen macht zonder verantwoordelijkheid*).¹⁹⁶ Pertanggungjawaban tetap ada, yakni bertanggungjawab langsung kepada rakyat.

Dengan demikian, pada dasarnya Pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden sesudah amandemen, di satu sisi mengembalikan suatu wewenang kepada lembaga (pemilik) yang sesungguhnya sehingga mengakibatkan terjadinya pengurangan wewenang bagi lembaga yang memegang sebelumnya, dan sisi lain berupaya memperkuat posisi masing-masing lembaga berdasarkan kewenangannya. Distribusi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Rajah 3.3 :
Bentuk Pengagehan Kekuasaan Antara DPR dan Presiden Menurut UUD 1945 Setelah Amandemen 2002



Catatan: arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung (→)

Ada pendapat yang mengatakan bahawa bentuk pengagehan kekuasaan menurut UUD 1945 merupakan suatu pergeseran kekuasaan antara DPR dengan

¹⁹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar otonomi Daerah, Op. Cit.*, Hlm. 50

Presiden, yakni dari bentuk *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Pendapat tersebut sah-sah saja, dan pergeseran dalam distriubusi kekuasaan antara kedua lembaga itu memang terjadi, tetapi bentuk pergeseran tersebut tidak dapat dijustifikasi langsung sebagai peralihan dari bentuk *executive heavy* kepada bentuk *legislative heavy*.

Terdapat beberapa makna yang terkandung dalam pengagehan kekuasaan antara DPR dengan Presiden. Pertama, memperkokoh kembali posisi masing-masing lembaga, dengan mengembalikan fungsi dan wewenangnya sehingga keduanya dapat lebih berperan aktif dan berkonsentrasi terhadap fungsi dan wewenangnya tersebut. Meskipun DPR tidak menjalankan semua fungsi legislasinya, namun ia tetap sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang sebelumnya diambil Presiden. Sedangkan Presiden tetap berada di posisinya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, yang dipilih langsung oleh rakyat. Dengan demikian posisi Presiden semakin kokoh kerana tidak dipilih dan diberhentikan oleh DPR atau MPR.

Kedua, mempertegas ruang lingkup pecampuran kewenagan antara DPR dengan Presiden sebagai upaya untuk melakukan prinsip *checks and balances* di antara keduanya. Presiden mencampuri wewenang DPR dalam hal membuat undang-undang, menetapkan PP dan menetapkan Perpu. Demikian juga DPR mencampuri wewenang Presiden dalam hal menyetujui perang, perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, perjanjian internasional lainnya, pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain, membahas RUU APBN, serta dalam pemberian amnesti dan abolisi. Wewenang mengenai pertahanan keamanan,

ketertiban dan diplomatik termasuk ke dalam wewenang eksekutif menurut konsep Montesquieu, meskipun Locke memasukkan wewenang diplomatik dalam suatu lembaga tersendiri yaitu lembaga federatif. Sama halnya menurut Muchsan, wewenang tersebut menjadi wewenang eksekutif dalam rangka menjalankan fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban (*defence, security and prolectional function*). Begitu juga wewenang membahas masalah anggaran, menjadi wewenang eksekutif dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial, atau dikatakan sebagai fungsi kesejahteraan (*welt are function*).¹⁹⁷ Percampuran kewenangan dilakukan antara kedua lembaga tersebut kerana masing-masing memiliki keterkaitan yang kuat terhadap suatu wewenang. Presiden ikut serta dalam wewenang legislatif kerana sebagai pelaksana undang-undang, Presiden lebih mengetahui apa keperluan dan akibat yang terjadi di lapangan pemerintahan. Sangat riskan jika Presiden hanya menjalankan saja peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh DPR, sementara DPR sendiri sesuai dengan fungsinya bukanlah pihak yang beroperasi di lapangan pemerintahan. Kemudian, DPR ikut serta dalam wewenang Presiden kerana wewenang tersebut berada dalam lingkaran politis, yang tentunya memerlukan keputusan politis pula. Misalnya dalam pengangkatan Duta, maka pengangkatannya bukanlah berdasarkan persyaratan yang diberlakukan atas pegawai administratif (PNS) biasanya, melainkan berdasarkan keputusan politis. Oleh kerana itu, yang dapat menjadi duta tidak khusus bagi PNS saja. Apabila pengangkatannya tidak memerlukan persyaratan yang diberlakukan atas pegawai

¹⁹⁷ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, Hlm. 8

administratif, jelaslah yang digunakan adalah pertimbangan-pertimbangan yang bermuara kepada politis.

Ketiga, percampuran kewenangan lainnya hanya dapat dilakukan dalam hal penentuan wewenang untuk lembaga lain di luar DPR dan Presiden. Seperti halnya dalam memilih anggota BPK, pengangkatan calon hakim agung, serta pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial. Anggota BPK, anggota Hakim Agung, dan anggota Komisi Yudisial merupakan pihak-pihak yang akan menempati lembaga-lembaga negara yang ditentukan oleh UUD 1945 di luar DPR dan Presiden, yaitu BPK, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Adapun mengenai pengangkatan anggota Hakim Konstitusi tidak dapat dikatakan sebagai percampuran kewenangan, kerana baik DPR maupun Presiden memiliki wewenang tersendiri untuk menetapkan masing-masing tiga orang anggota Hakim Konstitusi, tanpa ada mekanisme saling mencampuri antara keduanya.

Pengagehan kekuasaan antara DPR dengan Presiden di atas, jelas memperlihatkan adanya perbedaan antara UUD 1945 sebelum dengan sesudah amandemen. Sebelum amandemen, ditemukan adanya ketidakseimbangan dalam pengagehan kekuasaan antara kedua lembaga tersebut. Presiden lebih dominan dalam menyelenggarakan kekuasaan negara. Tidak saja dapat menjalankan bentuk-bentuk kekuasaan lain, namun juga sampai menguasai (memegang) kekuasaan lain tersebut, misalnya memegang kekuasaan legislatif, yang pada dasarnya milik lembaga legislatif. Meskipun ada bentuk percampuran kewenangan yang diharapkan dapat menciptakan upaya *checks and balances* antara keduanya, namun kenyataannya Presidenlah yang lebih banyak mencampuri

wewenang DPR, ketimbang sebaliknya. Sedangkan sesudah amandemen, upaya menuju pada perimbangan kekuasaan (*balancing of power*) telah diperjelas. Hal itu dilakukan, selain dengan memperkuat posisi masing-masing, juga dengan mengatur mekanisme percampuran kewenangan secara tegas, sehingga walaupun banyak terjadi bentuk percampuran kewenangan namun tidak mengurangi kepemilikan masing-masing lembaga atas kuasaanya.

Selain itu, walaupun ditemukan adanya bentuk pengagehan kekuasaan dan bentuk percampuran kewenangan, namun menurut UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen tidak ada mekanisme untuk menjalankan bentuk wewenang *subordinatif* antara DPR dengan Presiden. Sebelum amandemen, dalam bagian Penjelasan UUD 1945, dikatakan bahawa Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, dan DPR pun tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Presiden dipilih oleh MPR sedangkan DPR dipilih oleh rakyat dalam Pemilu. Kemudian sesudah amandemen, ketentuan tersebut diperkuat lagi oleh beberapa pasal yang intinya bahawa antara keduanya tidak ada prinsip wewenang *subordinatif*,¹⁹⁸ kerana memang keduanya telah dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihanraya (Pemilu).

3.3. Pembatasan Kekuasaan

Sungguhpun UUD 1945 menganut pengagehan kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam arti formil saja, dan bukan berarti di antara lembaga-lembaga kekuasaan negara tersebut tidak diadakan suatu pembatasan kekuasaan, khususnya

¹⁹⁸ UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 7A, 7B, 7C dan 22B

antara DPR dengan Presiden. Pembatasan-pembatasan kekuasaan terhadap suatu lembaga tetap diadakan, oleh kerana sebagaimana yang dimaksud *Lord Acton* di atas-kekuasaan tanpa pembatasan (*absolut*) cenderung disalahgunakan. Dengan pertimbangan itu juga, UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen menentukan adanya beberapa bentuk pembatasan kekuasaan bagi DPR dan Presiden. Bentuk-bentuk pembatasan kekuasaan tersebut dapat ditentukan dengan waktu, dengan memberikan sebagian kewenangan kepada lembaga lain, dan dengan pembatasan melalui peraturan perundang-undangan.

Pembatasan kekuasaan dengan waktu atau dapat dikatakan juga sebagai pembatasan priode kekuasaan. Tetapi pembatasan kekuasaan dengan waktu bukan hanya dalam bentuk pembatasan masa jabatan atau periode, juga berupa batasan waktu tertentu atau limit waktu. Dengan demikian pembatasan kekuasaan dengan waktu dapat difahamani sebagai batasan masa jabatan atau limit waktu yang diberikan kepada badan atau pejabat untuk menjalankan suatu kekuasaan. Oleh kerana DPR dan Presiden sebagai lembaga negara, maka pejabat yang dimaksud adalah anggota DPR dan Presiden. Begitu juga, kekuasaan yang dipegang adalah fungsi dan wewenang yang ditentukan bagi DPR dan Presiden.

Kedua bentuk pembatasan kekuasaan dengan waktu tersebut-baik dengan masa jabatan maupun dengan limit waktu tertentu dapat ditemukan dalam UUD 1945, khususnya sesudah amandemen. Adapun bentuk pembatasan dengan limit waktu, sehubungan dengan kekuasaan DPR dan Presiden, yaitu ketentuan Pasal 20 ayat (5). Menurut pasal tersebut, apabila RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak RUU

tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Dengan demikian, tiga puluh hari merupakan limit waktu bagi Presiden untuk menggunakan kesempatannya kekuasaannya, setelah itu kekuasaan Presiden tersebut dapat-dikatakan tidak berguna lagi, oleh kerana tanpa disahkan juga RUU tetap menjadi undang-undang wajib diundangkan. Di sinilah pentingnya limit waktu untuk membatasi suatu kekuasaan. Tanpa limit waktu tersebut, Presiden dapat saja dengan sendirinya untuk tidak mengesahkan suatu RUU tersebut kerana tidak ada ketentuan yang membatasi kekuasaannya.

Adapun bentuk pembatasan kekuasaan DPR dan Presiden melalui pembatasan masa jabatan atau periode, dalam UUD 1945 sebelum amandemen, yaitu berupa ketentuan mengenai :

- a. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.¹⁹⁹
- b. Susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang.²⁰⁰

Presiden ditentukan dengan tegas untuk memegang kekuasaan selama lima tahun. Oleh kerana itu, dalam praktiknya, Presiden dipilih sekali dalam lima tahun, dan sesudah itu ditentukan bahawa Presiden dapat dipilih kembali. Ketentuan mengenai Presiden dapat dipilih kembali ini ternyata tidak barengi oleh batasan waktu jelas apakah untuk satu kali, dua kali atau selebihnya sehingga pada gilirannya melalui multi-intepretatif Ada yang menginterpretasikannya hanya untuk satu kali masa jabatan, dan ada juga yang menginterpretasinya lebih asalkan masih terpilih. Namun, terlepas dari polemik tersebut paling tidak UUD

¹⁹⁹ *Ibid.* Pasal 7

²⁰⁰ *Ibid.* Pasal 19 ayat (1)

1945 telah menentukan secara jelas adanya masa waktu lima tahun bagi Presiden untuk memegang kekuasaannya. Jikapun ia terpilih kembali untuk masa waktu lima tahun kedua, ketiga atau selebihnya, tetapi masa waktu lima tahun yang berikutnya bukanlah bagian dari masa waktu lima tahun sebelumnya. Dengan kata lain periode kekuasaan lima tahun sebelumnya telah habis, dan adapun lima tahun berikutnya adalah periode kekuasaan yang baru.

Sedangkan DPR tidak dijelaskan secara rinci pembatasan waktunya oleh UUD 1945, namun kemudian diserahkan kepada Undang-undang organik untuk mengaturnya.²⁰¹ Kerana adanya perintah dari UUD 1945 kepada undang-undang untuk mengatur hal tersebut, dalam praktiknya telah beberapa kali dikeluarkan undang-undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, yaitu Undang-undang No. 16 Tahun 1969, Undang-undang No. 2 Tahun 1985, Undang-undang No. 5 Tahun 1995, Undang-undang No. 4 Tahun 1999, dan terakhir Undang-undang No. 22 Tahun 2003. Dalam beberapa undang-undang tersebut dijelaskan bahawa masa keanggotaan DPR diberikan selama lima tahun. Ketentuan ini diperkuat pula oleh beberapa undang-undang mengenai Pemilihan Umum Undang-undang No. 15 Tahun 1969, Undang-undang No. 4 Tahun 1975, Undang-undang No. 2 Tahun 1980, Undang-undang No. 1 Tahun 1985, Undang-undang No. 3 Tahun 1999 dan terakhir Undang-undang No. 12 Tahun 2003 sebagai suatu momen lima tahun sekali untuk memilih anggota-anggota DPR. Dengan demikian, jelaslah bahawa anggota-anggota DPR memegang kekuasaannya selama lima tahun. Selesainya pemilu berarti selesai pula masa

²⁰¹ *Ibid.* Pasal 19 ayat (1)

kekuasaan sebelumnya, dan kemudian kekuasaan tersebut dipegang pula oleh DPR yang terpilih.

Setelah amandemen, pembatasan waktu untuk kedua lembaga tersebut tidak mengalami perubahan. Bahkan UUD 1945 lebih mempertegas pembatasan waktu terhadap DPR dan Presiden. Presiden tetap memegang kekuasaan kepresidennya selama lima tahun. Hanya saja setelah itu ia boleh dipilih hanya untuk satu kali masa jabatan saja.²⁰² Dengan ketentuan ini, kiranya polemik tentang berapa kali seorang Presiden dapat dipilih kembali, sudah tidak diperlukan lagi. Sedangkan DPR dipilih melalui pemilihan umum,²⁰³ di mana pemilihan umum itu sendiri dilaksanakan setiap lima tahun sekali.²⁰⁴ Berarti jelas bahawa masa kekuasaan DPR ditetapkan selama lima tahun. Ketentuan ini diperkuat pula dengan ketentuan bahawa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.²⁰⁵

Selain pembatasan kekuasaan dengan menggunakan batasan waktu, dalam UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen ditemukan juga pembatasan kekuasaan suatu lembaga ditentukan dengan cara memberikan sebagian kewenangannya kepada lembaga lain. Ada sebagian kewenangan Presiden diberikan kepada DPR, demikian juga sebaliknya, sebagaimana dapat diperhatikan dari bentuk percampuran kewenangan di atas.

Pembatasan bentuk ini, dalam UUD 1945, ditentukan dengan ungkapan persetujuan, disetujui, menyetujui, disahkan usul atau diusulkan, mengajukan

²⁰² *Ibid.* Pasal 7

²⁰³ *Ibid.* Pasal 9 ayat (1)

²⁰⁴ *Ibid.* Pasal 22E ayat (1)

²⁰⁵ *Ibid.* Pasal 2 ayat (1)

permintaan, memperhatikan pertimbangan, disetujui bersama atau persetujuan bersama, dipilih, diresmikan, ditelapkan, diangkat dan diberhentikan. Jika suatu lembaga menjalankan kekuasaannya harus melalui lembaga kekuasaan lain, baik dengan cara persetujuan, pertimbangan, pengesahan atau cara lainnya, maka berarti kekuasaan lembaga tersebut telah dibatasi oleh lembaga lainnya, kerana ia tidak dapat menjalankan seluruh kewenangannya secara berdiri sendiri.

UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, tidak sedikit memuat ketentuan mengenai bentuk pembatasan kekuasaan ini. Ketentuan-ketentuan tersebut antara lain: a. ketentuan bahawa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan *persetujuan* DPR,²⁰⁶ jadi kekuasaan Presiden dibatasi oleh DPR, b. RUU yang telah disetujui DPR tetapi tidak disahkan Presiden maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu,²⁰⁷ berarti kekuasaan DPR dibatasi oleh Presiden, c. Presiden memperhatikan pertimbangan DPR dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain,²⁰⁸ berarti kekuasaan Presiden dibatasi oleh DPR, dan d. Calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden,²⁰⁹ jadi kekuasaan Komisi Yudisial dibatasi oleh DPR dan Presiden.

Meskipun wewenang lembaga lain hanya berupa persetujuan, pertimbangan, usulan atau lainnya, namun bukan berarti wewenang tersebut dapat

²⁰⁶ UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 5 ayat (1)

²⁰⁷ UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 5 ayat (1)

²⁰⁸ *Ibid.* Pasal 13 ayat (2) dan (3)

²⁰⁹ *Ibid.* Pasal 24A ayat (3)

dipandang sebelah mata. Wewenang tetap wewenang, dan suatu lembaga tidak dapat menggunakan wewenangnya dengan sendiri apabila disyaratkan berhubungan dengan wewenang lembaga lain. Misalnya dalam hal pengangkatan hakim agung, di sini wewenang untuk menetapkan dipegang oleh Presiden, tetapi Presiden tidak dapat menggunakan wewenang menetapkannya tanpa diikuti oleh wewenang DPR berupa persetujuan, dan DPR pun tidak dapat menggunakan wewenang persetujuanya tanpa diikuti pula oleh wewenang Komisi Yudisial berupa usulan. Dalam hal ini, betapa menentukannya wewenang Komisi Yudisial. Memang hanya berupa usulan, tetapi wewenang tersebut tidak dapat dijalankan oleh DPR maupun Presiden, kecuali hanya oleh Komisi Yudisial sendiri. Begitu juga sebaliknya, Komisi Yudisial tidak dapat menggunakan wewenang DPR berupa persetujuan dan Presiden berupa penetapan. Jelasnya masing-masing lembaga hanya dapat menggunakan wewenang yang telah ditentukan baginya. Ketika suatu lembaga tidak dapat menggunakan suatu wewenang kerana telah menjadi wewenang lembaga lain, ketika itu juga berarti wewenang lembaga tersebut telah dibatasi oleh lembaga lain. Dengan kata lain, kekuasaan lembaga yang bersangkutan telah dibatasi oleh kekuasaan lembaga lainnya.

Sedangkan bentuk pembatasan kekuasaan lainnya adalah pembatasan kekuasaan melalui peraturan perundang-undangan. Dalam UIJD 1945, sebelum maupun sesudah amandemen, ketentuan-ketentuan tersebut ditegaskan dengan ungkapan menurut UUD, diatur dengan undang-undang, diletakkan dengan undang-undang, atau diatur dalam undang-undang. Berkenaan dengan kekuasaan DPR dan Presiden, terdapat beberapa bentuk kekuasaan yang dibatasi dengan

peraturan perundang-undangan, antara lain: a. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD,²¹⁰ b. bahawa ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang,²¹¹ dan c. bahawa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.²¹²

Memang, ungkapan-ungkapan di atas menunjukkan kalau UUD 1945 sebagai konstitusi yang mengatur masalah pokok saja sehingga memerintahkan peraturan perundang-undangan dibawahnya untuk mengatur ketentuan lebih lanjut (sebagai undang-undang organik). Tetapi setelah undang-undang organik tersebut ditetapkan, maka undang-undang itu akan menjadi pembatas bagi DPR maupun Presiden untuk menjalankan kekuasaanya. Walaupun Presiden dan DPR menjadi subjek dalam pembuatan suatu undang-undang, namun setelah undang-undang tersebut ditetapkan maka keduanya otomatis menjadi objek dan harus tunduk kepada ketentuan-ketentuan menurut undang-undang tersebut. Ketika ia harus tunduk kepada undang-undang tersebut dalam hal menjalankan suatu kekuasaannya, berarti ketika itu juga kekuasaannya telah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Pembatasan kekuasaan dengan peraturan perundang-undangan ini juga sebagai wujud dari keinginan untuk menciptakan Indonesia sebagai negara hukum,²¹³ di mana hukum menempati posisi tertinggi (*supremacy of law*) dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

²¹⁰ *Ibid.* Pasal 3 ayat (3)

²¹¹ *Ibid.* Pasal 20A ayat (4)

²¹² *Ibid.* Pasal 17 ayat (4)

²¹³ *Ibid.* Pasal 1 ayat (3)

Ketiga bentuk pembatasan kekuasaan bagi DPR dan Presiden tersebut dapat ditemukan secara eksplisit dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Selain dari tiga bentuk pembatasan kekuasaan tersebut, secara eksplisit tidak ditemukan dalam UUD 1945, walaupun secara implisit hal tersebut tetap ada. Secara implisit, khususnya dalam perhubungan hukum (*rechisbetrekking*). Di antaranya, pembatasan kekuasaan yang muncul dari adanya hak dan kewajiban, baik hak dan kewajiban yang diberikan oleh hukum maupun hak dan kewajiban berupa asasi.

3.4. Pengagehan kekuasaan Dalam Pemerintahan Daerah

Adanya kekuasaan pemerintahan daerah, pada awalnya sebagai bentuk implementasi dari amanat yang tertuang dalam salah satu pasal UUD 1945, yaitu Pasal 18. Seperti dimaklumi, sebelum dilakukan perubahan, dalam Pasal 18 tersebut dikatakan :

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 asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa

Pasal di atas menunjukkan bahawa bukan saja negara Indonesia dibagi ke dalam beberapa bentuk daerah dalam realisasinya dibagi dalam bentuk Daerah Tingkat I atau Provinsi dan Daerah Tingkat II atau Kabupaten/Kota tetapi juga ditentukan adanya bentuk pemerintahan yang limitatif berdasarkan undang-undang, dan bahkan bentuk pemerintahan pada suatu daerah dapat saja sedikit berbeda dengan daerah lainnya berdasarkan hak asal usul dan keistimewaan

daerah yang bersangkutan, dengan catatan tidak bertentangan dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

Jauh sebelum UUD 1945 ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, keinginan untuk membagi negara ke dalam beberapa bentuk daerah telah dikemukakan oleh Moh. Hatta. Bahkan Moh. Hatta menginginkan adanya daerah yang bersifat otonom sampai pada tingkat desa. Moh. Hatta sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan dalam tulisannya tahun 1932, mengatakan bahawa perlunya diberikan hak otonomi dan tugas pembantuan kepada kota, desa atau daerah adalah dalam rangka melaksanakan asas kedaulatan rakyat dan demi keperluan masing-masing daerah yang bersangkutan.²¹⁴

Keinginan untuk membentuk pemerintahan daerah berdasarkan otonomi dan tugas, pembantuan tersebut terus berada dalam benak The Founding Fathers Indonesia waktu itu, sehingga masalahnya selalu mendapat sorotan dalam berbagai sidang BPUPKI dan PPKI. Muhammad Yamin merupakan sosok yang cukup berjasa dalam memunculkan konsep tersebut. Dalam pidatonya pada sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, Yamin mengusulkan bahawa Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan negara bagian bawah.²¹⁵ Maksudnya harus ditentukan adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan pada, tingkat atas dan tingkat bawah. Pada tingkat atas dapat dikatakan sebagai pemerintahan pusat, sedangkan pada tingkat bagian bawah dapat diberikan kepada negeri, desa dan segala persekutuan adat. Yamin melanjutkan usulannya bahawa antara bagian

²¹⁴ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UD 1945*, UNISIKA, Kerawang 1993, Hlm. 9

²¹⁵ Muhammad yamin, *Op. Cit.*, Hlm. 100

atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.²¹⁶ Jadi, meskipun Yamin mengusulkan adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan sampai pada tingkat desa, namun untuk menyelenggarakan sistem pemerintahannya harus diserahkan kepada bagian tengah, sebagai pemerintahan daerah.

Selain menyampaikannya usulannya itu, Yamin juga melampirkan rumusan undang-undang dasar mengenai pemerintahan daerah yang dimaksud. Dalam rumusannya itu dikatakan :

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.²¹⁷

Setelah UUD ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, ternyata rumusan Yamin tersebut tidak mengalami perubahan,²¹⁸ dan bukan pula rumusan lain misalnya rumusan Suporno-yang dimuat dalam UUD 1945. Kenyataan itu sekaligus dapat mendukung pandangan bahawa Yamin adalah bagian sosok yang cukup bijaksana dalam memunculkan ide pemerintahan daerah. Termasuk juga J. K A. Logemann yang mendukung pandangan tersebut. Seperti dikutip oleh Bagir Manan, Logemann mengatakan:

Tetapi bilamana kita melihat betapa rancangan yang diinajukan oleh Yamin tanggal 29 Mei 1945 (Naskah 712) sangat menyerupai hasil dari kelompok keda dan juga pada naskah akhir, maka tidaklah tak mungkin rancangan ciptaan Yamin itu arnat mempengaruhi kelompok keda. Lebih-lebih lagi sampailah kita pada kesimpulan itu, bilamana kita pikirkan bahawa belum diadakan perbedaan yang hakiki antara kongres rakyat

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.* Hlm. 724

²¹⁸ Hanya penggunaan bahasanya saja yang disesuaikan dengan EYD Bahasa Indonesia, misalnya kata

(eksponen kedaulatan rakyat) dan parlemen (majelis pembentuk undang-undang seperti dikernukakan, Supomo dalam pidatonya tanggal 31 Mei 1945.²¹⁹

Rumusan Yamin tentang pembagian negara dalam daerah besar dan kecil serta diikuti pula dengan pembentukan pemerintahannya, memang tidak menentukan adanya bentuk pengagehan kekuasaan secara eksplisit. Namun jika dicermati arti rumusan tersebut, secara implisit, kehadiran Pengagehan kekuasaan dalam pemerintahan daerah merupakan suatu keharusan dalam pandangan Yamin. Keharusan tersebut diperkuat lagi dengan melihat komentar Yamin pada kesempatan yang lain, yakni ketika mengomentari Pasal 131 UUDS 1950. Sehubungan dengan mengomentari Pasal 131 tersebut, Yamin mengatakan :

Daerah Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan daerah kecil yang mempunyai hak mengurus rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya; hal ini adalah akibat dari pada politik desentralisasi dan dekonsentrasi, dan dinamai *swatantra* atau *autonomi*. Termasuk ke dalam autonomi ini provinsi, kabupaten, ketjamatan, persekutuan desa, dan nagari, kota pradja dan swapradja. Maka bentuk susunan pemerintah daerah swatantra ini ditetapkan dengan undang-undang dengan mengutamakan dasar perwakilan dan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Akibat melaksanakan pemerintahan autonomi itu akan terbentuklah pada tiap-tiap daerah tersebut sebuah dewan yang garis-garis besarnya akan ditetapkan dengan undang-undang. Selainya daripada hak dan kewajiban jang sendirinya menjadi lingkaran perkerdjaan daerah autonomi, maka dengan undang-undang dapat pula diserahkan menjelenggarakan bermatjam-matjam kepada daerah autonomi itu, (dasar medebewind).²²⁰

Komentar Yamin tersebut selain menunjukkan adanya daerah provinsi, kabupaten, kecamatan bahkan desa sebagai tempat pelaksanaan pemerintahan daerah atau autonomi, juga menunjukkan adanya lembaga kekuasaan lain di

²¹⁹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Op. Cit.*, Hlm 12

²²⁰ Muhammad Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indoensia, Djambatan*, Djakarta, 1951. Hlm. 167

samping Kepala Daerah sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan daerah. Konsep tersebut, maksudnya untuk memperkecil daerah swapraja yang jumlahnya begitu besar pada zaman kolonial,²²¹ dan juga dari tuntutan demokrasi dalam sistem pemerintahan negara. Tuntutan demokrasi yang membutuhkan dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan. Oleh kerana itu, tuntutan tersebut baru dapat terpenuhi apabila dibentuknya dewan sebagai wakil rakyat.²²²

Dengan demikian, rumusan Pasal 18 UUD 1945 menunjukkan adanya dua bentuk pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang masing-masing memiliki beberapa lembaga kekuasaan. Adanya dua bentuk pemerintahan tersebut sekaligus menunjukkan kalau pemerintahan daerah memiliki bentuk kekuasaan mandiri yang sama dengan pemerintahan pusat, tetapi tetap berada dalam kerangka negara kesatuan (*eenheidsstaaf*), dan juga tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip otonomi. Pemerintahan pusat, seperti dimaklumi, memiliki beberapa lembaga kekuasaan (seperti legislatif, eksekutif, judisiari, dan auditif), maka pemerintah daerah pun seharusnya demikian. Tetapi dalam hal tertentu-guna mempertahankan bentuk negara kesatuan-tidak semua bentuk lembaga kekuasaan tersebut dapat diadakan pada tingkat daerah, khususnya lembaga kekuasaan yang sifatnya eksklusif, seperti lembaga judisiari dan lembaga auditif. Jadi, pengagehan kekuasaan dalam pemerintahan daerah yang diperlukan guna menjalankan wewenang penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pengagehan kekuasaan antara

²²¹ Sebelum perang dunia II adalah lebih daripada 300 buah di seluruh Indonesia. *Ibid.*
Hlm 168

²²² *Ibid.*

DPRD dan Kepala Daerah. Sedangkan bagaimana untuk menentukan fungsi dan wewenang kedua lembaga kekuasaan dalam pemerintahan daerah tersebut, maka sebagai negara yang menempatkan UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi, tentunya berbagai ketentuan yang berhubungan dengan pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden dalam UUD 1945 dapat dijadikan cerminan bagi pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah.

Adapun setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, ditemukan beberapa pasal bahkan lebih rinci dari sebelumnya yang membahas masalah pemerintahan daerah. Di antaranya, ketentuan-ketentuan mengenai pembagian bentuk pemerintahan dan distribusi dalam pemerintahan daerah, yang dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (1) sampai (7) berikut ini :

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

Lebih rinci dari sebelumnya, penjelasan di mana posisi penyelenggaraan pemerintahan dalam pemerintahan daerah sudah dimuat dalam UUD 1945. Pada masa sebelumnya, meskipun adanya keinginan untuk membagi negara ke dalam bentuk pemerintahan daerah (besar dan kecil), tetapi tidak dijelaskan di mana posisi untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut. Bahkan Yamin hanya mengusulkan adanya bagian tengah di antara bagian atas dan bagian bawah sebagai posisi untuk menjalankan (Pangreh Praja) pemerintahan daerah. Mungkin, Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat dapat dianggap sebagai struktur pemerintahan bagian bawah, tetapi di mana posisi bagian tengah tersebut? Oleh kerana itu, maka dalam Pasal 18 ayat (1) di atas, dikatakan bahawa posisi penyelenggaraan pemerintahan daerah berada pada daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, yang selanjutnya dinamai sebagai pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan pemerintahan kota.

Kemudian mengenai pengagehan kekuasaan dalam pemerintahan daerah, menurut ketentuan tersebut, pengagehan kekuasaan dilakukan terhadap dua lembaga kekuasaan yaitu DPRD dan Kepala Daerah. Legislatif daerah di pegang oleh DPRD baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota-sedangkan eksekutif daerah dipegang oleh Gubenur, Bupati dan Walikota. Bagir Manan menambahkan bahawa dalam Pasal 18 ayat (3) tersebut termuat prinsip bahawa lembaga perwakilan daerah dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum, dan tidak ada lagi keanggotaanya yang diangkat.²²³ Kedua lembaga kekuasaan tersebut menjalankan kekuasaan pemerintahan daerah dengan cara

²²³ Bagir Manan, *Menyongson Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.*, Hlm. 16-17

seluas-luasnya (bebas dan mandiri) menurut prinsip autonomi dan tugas pembantuan, dengan catatan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

PERUBAHAN, PENGAGEHAN KEKUASAAN ANTARA DPRD DAN KEPALA DAERAH SEMASA ORDE BARU INDONESIA (1965-1999)

4.1. Pengenalan

Bab ini akan membincangkan hasil kajian mengenai perubahan, pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah semasa Orde Baru. Ini termasuklah undang-undang yang telah diwujudkan pada 1965, 1974, 1999, 2004 dan seterusnya, distribusi antara DPRD, kepala daerah yang baru (2004-2008). Analisis bab ini akan mengenal pasti aspek perubahan setiap undang-undang tersebut dengan memberi fokus kepada, proses pembentukan UUD itu serta implementasinya, peranan atau bentuk kekuasaannya, keberkesanannya UUD itu serta kelemahan dan kebaikan-kebaikan yang terdapat pada setiap UUD itu.

Dengan ini barulah kita dapat menilai apakah benar terdapat kelemahan atau perimbangan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah.

4.2. Pergeseran Pengagehan Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

4.2.1. Landasan Lahirnya Undang-undang No. 18 Tahun 1965

Undang-undang No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah bukanlah satu-satunya undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang dikeluarkan pada waktu itu. Sebelumnya tidak sedikit telah dikeluarkan undang-undang mengenai pemerintahan daerah, seperti Undang-undang No. 1 Tahun 1957, Undang-undang No. 44 Tahun 1950, dan Undang-undang No. 21 Tahun 1948, bahkan sebagai undang-undang yang ditetapkan pertama kali oleh

pemerintahan Republik Indonesia adalah undang-undang mengenai pemerintahan daerah, yaitu Undang-undang No. I Tahun 1945.

Tetapi kebijakan autonomi daerah dalam undang-undang sebelumnya, khususnya Undang-undang No. I Tahun 1957, pada dasarnya merupakan kebijakan autonomi daerah sebagai realisasi dari politik Demokrasi Liberal dengan sistem pemerintahan parlementer. Misalnya mengenai kekuasaan pemerintahan daerah, Undang-undang No. I Tahun 1957 dianggap terlalu memberikan kekuasaan yang kuat kepada DPRD. Akibatnya, tidak saja dapat menciptakan dualisme pimpinan dalam pemerintahan daerah, juga dapat mengancam keutuhan negara kerana lemahnya posisi pusat atas pemerintahan daerah. Oleh kerana itu, undang-undang ini dianggap tidak sesuai lagi dengan sistem pemerintahan daerah menurut Pasal 18 UUD 1945 setelah berlakunya kembali UUD 1945 dan kebijakan politik Demokrasi Terpimpin.

Guna kepentingan sinkronisasi dan harmonisasi dengan UUD 1945 serta kebijakan politik Demokrasi Terpimpin, setelah kembali menjalankan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Pemerintah pada waktu itu berupaya mengurangi berbagai ketentuan dalam Undang-undang No. I Tahun 1957, sebelum akhirnya diganti sama sekali dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 18 Tahun 1965. Upaya-upaya Pemerintah tersebut dapat dilihat dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (disempurnakan) dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah (disempurnakan). Akan tetapi, meskipun telah dikeluarkannya beberapa penetapan

Presiden yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, namun Undang-undang No. I Tahun 1957 belum dicabut atau dirubah, artinya secara yuridis masih tetap berlaku. Tentu saja kondisi demikian, menurut Soehino, dapat membuat instabilitas pengaturan tentang pemerintahan daerah kerana terdapatnya berbagai macam peraturan yang seringkali menimbulkan kesimpangsiuran. Akibatnya tidak jarang terjadi ketentuan yang kontradiktif antara beberapa penetapan Presiden tersebut dengan Undang-undang No. I Tahun 1957.²²⁴ Misalnya saja, menurut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan) dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan), bahawa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah yang berdiri sendiri dan DPRD, sedangkan menurut Undang-undang No. I Tahun 1957, Kepala Daerah hanya menjadi Ketua dari Dewan Pemerintahan Daerah.

Adanya kenyataan tersebut ditambah pula dengan ditetapkannya Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969 maka pemerintah menganggap sudah menjadi keharusan untuk mengganti kebijakan otonomi daerah sebelumnya dengan kebijakan autonomi daerah yang berdasarkan manifesto politik Demokrasi Terpimpin. Langkah untuk mengganti undang-undang autonomi daerah sebelumnya itu, diawali dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 514 Tahun 1961 tentang Pembentukan Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Autonomi Daerah yang diketuai oleh R. P. Soerooso, untuk jangka kerja satu tahun. Adapun tugas-tugas panitia ini, meliputi :

²²⁴ Soehino, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Cetakan Keenam, Liberty, Yogyakarta, 2002, Hlm. 89-90

- a. Menyusun RUU tentang daerah autonomi sesuai dengan cita-cita Demokrasi Terpimpin dalam rangka negara kesatuan RI, yang mencakup unsur-unsur pokok progresif dari Undang-undang No. 22 Tahun 1948, Undang-undang No. I Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, dan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961.
- b. Meninjau kembali undang-undang Perimbangan Kewangan Tahun 1957, yakni Undang-undang No. 32 Tahun 1956.
- c. Menyusun RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan sebagainya.

RUU yang disusun oleh Panitia Soeroso tersebut kemudian diajukan sebagai kertas kerja oleh pemerintah dalam Konperensi Gubernur seluruh Indonesia di Sala tanggal 20-24 Januari 1963. Pada tahap berikutnya, dengan memperhatikan pendapat-pendapat dari konpetensi, pemerintah mengajukan RUU tersebut kepada DPRGR. Setelah melalui pembahasan-pembahasan DPRGR serta perubahan-perubahan oleh Panitia Soeroso, RUU tersebut disetujui menjadi undang-undang, yaitu Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.²²⁵ Undang-undang ini diundangkan pada tanggal 1 September 1965 dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 No. 83. Dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 18 Tahun 1965, berarti semua peraturan perundang-undangan sebelumnya tidak berlaku lagi, baik dalam bentuk undang-undang maupun dalam bentuk Penetapan-penetapan Presiden seperti disebutkan di atas.

²²⁵ M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hlm. 162-163.

Melalui proses penetapan Undang-undang No.18 Tahun 1965 tersebut, secara umum dapat dikatakan bahwa yang menjadi landasan lahirnya undang-undang ini adalah sebagai realisasi dari kebijakan untuk kembali menjalankan UUD 1945 sebagai konstitusi negara, yang tertuang melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dengan kebijakan tersebut berarti semua bentuk penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan UUD 1945.

Tetapi secara lebih rinci, landasan atau dasar lahirnya undang-undang tersebut dapat dilihat dalam konsederannya sendiri. Ada tiga poin yang dituangkan dalam konsederan Undang-undang No. 18 Tahun 1965, yaitu :

- a. Bahawa berhubungan dengan perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, maka ketentuan-ketentuan tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah perlu diperbarui sesuai dengan Manifesto Politik Republik, Indonesia sebagai Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara dan pedoman pelaksanaannya;
- b. Bahawa pembaharuan itu, sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. II/MIIRS/1960, harus berbentuk Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sesuai dengan kegotongroyongan Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang rnencakup segala pokok-pokok (Unsur-unsur) yang progressif dari Undang-undang No. 22 Tahun 1948, Undang-undang No. I Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1960 dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960, (disempurnakan) junto Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1965 serta untuk mewujudkan Daerah-daerah yang dapat berswadaya dan berswasembada;
- c. Bahawa agar dapat dilaksanakan pembentukan Pemerintahan Daerah Tingkat III selekas mungkin.

Paling tidak terdapat tiga landasan utama bagi lahirnya Undang-undang No. 18 Tahun 1965, yaitu landasan filosofis, yuridis dan politis. Landasan filosofis merupakan berbagai nilai-nilai kebenaran yang diyakini oleh bangsa Indonesia sebagai pandangan hidupnya. Nilai-nilai tersebut sebenarnya

berkembang banyak di tengah-tengah kehidupan masyarakat, tetapi sebagai suatu bangsa, keseluruhan nilai-nilai tersebut digali dan kemudian dijadikan suatu pandangan hidup bangsa, yaitu falsafah Pancasila. Dengan demikian, landasan filosofis lahirnya, Undang-undang No. 18 Tahun 1965 adalah Pancasila itu sendiri. Menurut Padmo Wahjono, falsafah Pancasila suatu pandangan hidup yang sudah semenjak dahulu ada pada bangsa Indonesia. Kemudian oleh tokoh-tokoh pergerakan kemerdekaan kita pandangan hidup itu digali kembali dan dijadikan landasan pergerakan Nasional. Untuk pertama kalinya, istilah Pancasila diperkenalkan oleh Ir. Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945. Selanjutnya, setelah itu, pandangan hidup tersebut telah diberi bentuk yang mantap untuk dijadikan dasar negara.²²⁶

Salah satu sila dari Pancasila yang menonjol sebagai landasan filosofis Orde Lama, waktu dikeluarkannya undang-undang ini, adalah Sila Keempat yang berbunyi "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam pemerintahan/perwakilan." Rumusan Sila Keempat juga sebagai landasan yang sama dalam melahirkan manifesto politik Demokrasi Terpimpin. Oleh kerana, menurut Moh. Mahfud MD., inti dari pedoman Demokrasi Terpimpin adalah musyawarah untuk mufakat, sebagaimana maksud Bab II paragraf 5 ayat (1) Ketetapan MPRS No.VIII/MIIRS/1965. Namun jika musyawarah untuk mufakat tersebut tidak tercapai maka persoalannya diserahkan kepada pemimpin untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang ada.

²²⁶ Padmo Wahjono, Negara Republik Indonesia, Edisi Baru, Rajawali Pers, Jakarta, 1982, Hlm. 6-7

Kemudian pemimpin dapat melakukan dua ketentuan, yaitu menangguhkan persoalan yang dibahas atau meniadakan persoalan tersebut.²²⁷

Adapun mengenai landasan yuridis, yaitu berbagai peraturan perundangan yang menjadi dasar kelahiran Undang-undang No. 18 Tahun 1965. Sebagai negara hukum, tentunya landasan yuridis yang utama adalah UUD 1945, kerana sumber hukum ini merupakan konstitusi Indonesia. Pasal 18 UUD 1945, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, merupakan ketentuan yang berisi perintah untuk membagi negara Indonesia atas daerah besar dan kecil beserta bentuk susunan pemerintahannya, dan pemerintahan yang dimaksud adalah pemerintahan daerah. Jadi, membentuk suatu pemerintahan daerah merupakan Suatu keharusan atau sebagai bentuk amanat yang tidak dapat tidak harus dijalankan. Tetapi, menurut Pasal 18 tersebut juga, pembentukan pemerintahan daerah harus ditetapkan melalui undang-undang. Oleh kerana itu, meskipun sebelum kembali kepada UUD 1945 telah digunakan beberapa konstitusi termasuk juga sistem pemerintahan yang berubah-ubah, namun kebijakan untuk membentuk pemerintahan daerah tetap dikeluarkan seiring dengan dikeluarkan pula peraturan perundang-undangannya.

Selain UUD 1945, landasan yuridis kelahiran Undang-undang No.18 Tahun 1965 juga berdasarkan Ketetapan MPRS, yaitu Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969. Inti dari Ketetapan MPRS tersebut adalah pembaharuan dalam kebijakan pembangunan nasional sesuai

²²⁷ Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, *Op. Cit.*, Hlm. 112-113

dengan prinsip-prinsip kegotongroyongan Demokrasi Terpimpin. Kerananya diperlukan pembaharuan menyeluruh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk juga pembaharuan dalam kebijakan pemerintahan daerah melalui peraturan perundang-undangan.

Selain Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960, Ketetapan MPRS lainnya yang menjadi landasan yuridis bagi Undang-undang No. 18 Tahun 1965, yaitu Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/10,63, Ketetapan MPRS No. V/MPRS/1965, Ketetapan MPRS No. VI/MPRS/1965, dan Ketetapan MPRS No. VII/MPRS/1965. Ketetapan-ketetapan MPRS tersebut pada dasarnya merupakan pedoman bagi ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan kebijakan Demokrasi Terpimpin, yang erat hubungannya dengan kelahiran Undang-undang No. 18 Tahun 1965.

Sedangkan landasan politis, yaitu kebijakan-kebijakan politik yang, menjadi dasar kelahiran Undang-Undang No. 18 Tahun 1965. Berbicara mengenai hubungan kehidupan politik dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah memang tidak bisa dilepaskan dari kehidupan politik. Takkan pernah sukses kebijakan tentang pemerintahan daerah tanpa mendapat dukungan politis, baik dan bawah (rakyat), maupun dan atas (penguasa politik). Oleh kerana itu, cukup beralasan jika Rudolf Kjellen berpendapat bahawa pemerintahan di daerah dalam kerangka negara, kesatuan yang diselenggarakan berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan kratopolitik, sebagai salah satu subsistem politik.²²⁸

²²⁸ Lihat Dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hlm. 87.

Landasan politis Undang-undang No. 18 Tahun 1965 adalah kebijakan manifesto politik Demokrasi Terpimpin itu sendiri. Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin telah dikeluarkan sebelum Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, tepatnya tanggal 19 Februari 1959. Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin merupakan sebagai persiapan untuk kembali menjalankan UUD 1945. Kemudian setelah lebih kurang sebulan dikeluarkannya Dekrit Presiden tersebut, dalam ulang tahun XIV Proklamasi Kemerdekaan RI, Presiden menyampaikan amanat bejedul Penemuan Kembali Revolusi Kita yang dikenal dengan Manisepo Politik RI 17 Agustus 1959. Manifesto tersebut, menurut Pasal 1 Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960 ditetapkan sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang belaku surut hingga tanggal 17 Agustus 1959.²²⁹

Memang, menurut A Solly Lubis, lewat pidato Presiden tersebut, dalam Manipol yang disusun oleh DPAS lewat Keputusan DPAS No. 3/Kpts/Sd/II/1959, atau dalam Penetapan Presiden No. I Tahun 1960, tidak nampak gambaran politik mengenai pemerintahan daerah. Tetapi melalui beberapa peristiwa tersebut kemudian diketuaranlah Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 yang di dalamnya dimuat gambaran mengenai garis-garis politik pemerintahan daerah.²³⁰

Di antara garis-garis politik pemerintahan daerah tertinggi dalam Lampiran A, B dan C. Dalam lampiran A ketetapan tersebut, yaitu mengenai Desentralisasi, dikatakan bahawa desentralisasi harus berisi autonomi yang riil

²²⁹ *Ibid.* Hlm. 158

²³⁰ *Ibid.* Hlm. 159

dan luas. Jadi, prinsip otonomi yang seluas-luasnya seperti Undang-Undang No. I Tahun 1957, masih tetap dipertahankan sesuai dengan kemampuan tiap-tiap daerah. Sedangkan dalam lampiran B mengenai Pemerintahan Daerah, dikatakan bahawa harus segera diadakan satu saja undang-undang tentang pokok pemerintahan daerah yang mencakup segala pokok-pokok (usul-usul) yang progresif dari peraturan perundang-undangan sebelumnya seperti disebutkan di atas sesuai dengan ide Demokrasi Terpimpin. Hal tersebut dimaksudkan untuk mencapai efisiensi, setiap penyerahan tugas dan wewenang hendaknya diatur sedemikian, sehingga tidak mengakibatkan terjadinya *doublures* dalam bidang-bidang tugas dan wewenang tersebut.

Prinsip autonomi riil yang seluas-luasnya itu, kemudian ditegaskan kembali melalui Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Autonomi yang seluas-luasnya Kepada Daerah. Dalam Pasal 1, 2 dan 3 ketetapan tersebut dikatakan :

Menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya memberikan autonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah-daerah, sesuai dengan jiwa dan isi Undang-Undang Dasar 1945, tanpa mengurangi tanggungjawab Pemerintah Pusat di bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap Daerah-Daerah.

Untuk melaksanakan autonomi seluas-luasnya semua urusan diserahkan kepada Daerah, berikut semua aparatur dan kewangannya, kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan Undang-undang.

Daerah diberi tanggung jawab dan wewenang sepenuhnya untuk mengatur segala sesuatu di bidang kepegawaian dalam lingkungan Pemerintah Daerah.

Dengan demikian, secara teori, kebijakan autonomi daerah yang ditempuh adalah memberikan fungsi dan kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumah

tangganya sendiri melalui prinsip autonomi riil yang seluas-luasnya-sedangkan pusat hanyalah mengurusi bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap daerah-daerah. Namun dalam praktiknya, melalui tiga bidang urusan tersebut, pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang sangat strategis untuk menentukan kebijakan-kebijakan di daerah, sesuai dengan manifesto politik Demokrasi Terpimpin.

Salah satu bentuk upaya tersebut dilakukan dengan menghindari terjadinya *doublures* dalam setiap penyerahan bidang-bidang tugas dan wewenang pemerintahan daerah, yang direalisasikan dengan memperkuat posisi Kepala Daerah dan menempatkan kedudukan DPRD dalam bagian Pemerintah Daerah. Kuatnya posisi Kepala Daerah, kerana ia mempunyai kedudukan rangkap sebagai alat pemerintah daerah dan alat pemerintah pusat. Ketika bertindak sebagai alat pemerintah pusat inilah Kepala Daerah dianggap sesuai dengan maksud manifesto politik Demokrasi Terpimpin, yakni sebagai penguasa atau pihak pemegang kebijakan politik polisionil tertinggi di daerah. Oleh kerana inti Demokrasi Terpimpin, seperti dijelaskan di atas, adalah musyawarah untuk mufakat. Ketika musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, berarti pemimpinlah yang berwenang mengambil kebijaksanaan. Jadi, secara politis, proses-proses demokrasi diberikan untuk membuka peluang terjadinya dalam setiap pengambilan kebijakan-kebijakan mengenai penyelenggaraan autonomi daerah, melalui musyawarah mufakat. Tetapi, jika musyawarah mufakat tidak tercapai, maka Kepala Daerah sebagai pemegang kebijakan politik polisionil tertinggi di daerah adalah pihak yang berwenang menentukan keputusan selanjutnya.

4.2.2. Perubahan /Pergeseran Struktur Pemerintahan Daerah dari UUD 1945

Struktur atau susunan pemerintah daerah merupakan bangunan untuk mengorganisasikan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam struktur organisasi akan ditentukan badan-badan apa saja yang menjalankan kekuasaan pemerintahan daerah dan bagaimana pula hubungan kerja antara badan-badan tersebut, sehingga akan diketahui pula apakah ada keseimbangan atau tidak, baik antar badan-badan penyelenggara pemerintah daerah itu sendiri maupun antara badan-badan tersebut dengan pihak-pihak di luarnya, atau apa yang dikatakan sebagai infra struktur politik di daerah.

Menurut S.H. Sarundajang, dalam hal struktur organisasi, harus dibedakan dalam dua bentuk, yaitu :

...struktur statis formal dan struktur kinetis informal. Struktur statis dapat diperkecil menjadi serangkaian bagan organisasi yang membentuk kerangka dan badannya. Sebaliknya, struktur informasi merupakan badan hidup yang rumit dan paling baik dideskripsikan sebagai apa yang dilakukan badan tersebut ketimbang bagaimana susunan di dalamnya. Dalam hal ini deskripsi dan analisis struktur organisasi nampaknya memberi pilihan antara klasifikasi menurut kerangka dan badan atau identifikasi menurut kinerja (*performance*).²³¹

Sebenarnya antara kedua bentuk di atas masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Dengan struktur statis formal, gambaran bagaimana bentuk dan susunan suatu organisasi dapat diketahui dengan mudah oleh siapapun siapapun, sekaligus dapat mengetahui pula bagaimana fungsi dan wewenang masing-masing badan, sedangkan pada struktur kinetis informal tidak. Namun pada struktur kinetis informal, performan kerja lebih tinggi dibanding struktur statis formal, kerana orientasinya bukan pada siapa (badan) yang memegang

²³¹ S. H. Sarundajang, *Op. Cit.*, Hlm. 91.

fungsi dan wewenang dalam suatu program kerja, tetapi berorientasi pada apa yang dapat dikerjakan tanpa terikat dengan klasifikasi badan-badan tertentu.

Struktur pemerintahan daerah menurut Undang-undang No. 18 Tahun 1965 meliputi Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang disebut sebagai Pemerintah Daerah, sebagaimana maksud Pasal 5 ayat (1). Kemudian dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian (BPH).²³² Namun bukan berarti Wakil Kepala Daerah dan BPH tersebut memiliki fungsi dan wewenang yang terlepas dari Kepala Daerah, melainkan hanya merupakan suatu kesatuan.

4.2.3 Kepala Daerah

Dalam fungsinya sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah, baik dalam urusan rumah tangga Daerah maupun bidang pembantuan.²³³ Oleh kerana sebagai pihak yang memimpin pelaksanaan kekuasaan, eksekutif daerah, maka ia dikatakan sebagai lembaga eksekutif daerah. Sebagai lembaga eksekutif Daerah, Kepala Daerah memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali dalam setahun, atau apabila diminta oleh Dewan atau apabila dipandang perlu oleh Kepala Daerah sendiri.²³⁴

Tidak ditentukannya DPRD dapat memutuskan pemberhentian Kepala Daerah terkait erat dengan ketentuan mengenai mekanisme pengangkatan Kepala

²³² Undang-undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 6.

²³³ *Ibid*, Pasal ayat (3).

²³⁴ *Ibid*, Pasal 45 ayat (1).

Daerah itu sendiri. Menurut undang-undang ini, mekanisme pengangkatan Kepala Daerah,²³⁵ meliputi :

- a. Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden.
- b. Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden.
- c. Kepala Daerah tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri.

Sedangkan pengajuan calon masing-masing Kepala Daerah diajukan minimal dua dan maksimal empat calon oleh DPKD yang bersangkutan untuk mengajukan calon tahap kedua. Tetapi untuk pencalonan tahap kedua, calon-calon yang diajukan pada tahap pertama tidak diikutkan lagi, sehingga yang diikutkan adalah calon-calon yang baru. Pada tahap kedua pencalonan, jika calon-calon yang diajukan masih juga ditolak kerana alasan yang sama, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah untuk tingkat I dan II, dan Menteri Dalam Negeri mengangkat seorang Kepala Daerah untuk tingkat III di luar pencalonan tersebut.

Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi seorang calon Kepala Daerah, menurut Pasal 15, meliputi: a. Warga Negara Indonesia, b. berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi Revolusi Indonesia, c. menyetujui UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia yang berarti juga menyetujui dan turut serta aktif melaksanakan Manifesto Politik Republik Indonesia tertanggal 17 Agustus

²³⁵ *Ibid*, Pasal 11, 12, 13 dan 14

1959 dan semua pedoman-pedoman pelaksanaanya, d. tidak sedang dipecat dari hak memilih dari hak pilih dengan keputusan pengadilan yang tidak (dapat dirubah lagi, e. mempunyai kecakapan dan pengalaman kerja yang diperlukan bagi pemerintah, dan f. berpengetahuan yang sederajat dengan sekolah tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan atau dipersamakan dengan SLTA dan berumur minimal 35 tahun bagi Daerah tingkat I berpengetahuan yang sederajat dengan SLTA atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dipersamakan dengan SLTP dan berumur minimal 30 tahun bagi Daerah tingkat I berpengetahuan yang-sederajat SLTP atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dipersamakan dengan SD dan berumur minimal 30 tahun bagi Daerah tingkat III.

Seperti halnya dalam mekanisme pengangkatan Kepala Daerah, maka dalam mekanisme pemberhentian pun tidak memiliki perbedaan yang berarti. Bentuk-bentuk pemberhentian Kepala Daerah, terdiri dari : a. berhenti kerana meninggal dunia, b. diberhentikan kerana atas permintaan sendiri, c. diberhentikan kerana berakhir masa jabatannya dan telah diangkat yang baru, d. diberhentikan kerana tidak memenuhi lagi persyaratan-persyaratan sebagai Kepala Daerah, e. diberhentikan kerana melanggar larangan-larangan bagi Kepala Daerah, dan f.diberhentikan kerana sebab-sebab lain.²³⁶

Kepala Daerah yang berhalangan kerana meninggal dunia, atau diberhentikan, maka ia digantikan oleh Wakil Kepala Daerah menjelang habis masa jabatannya. Namun apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga tidak dapat melakukan tugasnya menjelang habis masa jabatannya, maka Menteri

²³⁶ *Ibid*, Pasal 17

Dalam Negeri dapat menetapkan pejabat yang mewakili Kepala Daerah sampai diangkatnya Kepala Daerah yang baru.²³⁷ Khususnya Kepala Daerah yang diberhentikan kerana melanggar larangan-larangan bagi Kepala Daerah, yaitu larangan-larangan yang meliputi :

- a. Dengan melakukan kegiatan-kegiatan atau tidak melakukan tindakan yang hanya menguntungkan dan/atau mendahulukan kepentingan partainya, sesuatu golongan atau sesuatu partai, sehingga merugikan kepentingan pemerintah dan rakyat daerah.
- b. Langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu perusahaan yang mempunyai dasar ikatan perjanjian dengan negara atau dengan daerah untuk memperoleh laba atau keuntungan.
- c. Langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu usaha menyelenggarakan pekerjaan umum, pengangkutan atau berlaku sebagai rekanan guna kepentingan Daerah.
- d. Melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberi keuntungan baginya dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan daerah yang bersangkutan.
- e. Menjadi advokat, pokrol atau kuasa dalam perkara di muka pengadilan, di daerah yang bersangkutan.

²³⁷ *Ibid*, Pasal 18 beserta Penjelasannya

f. Terhadap poin 1 sampai 5, Presiden dapat melakukan kekecualian apabila menyangkut kepentingan daerah.²³⁸

Kepala Daerah yang diberhentikan selain meninggal dunia maka pihak yang berwenang memberhentikannya adalah pihak yang berwenang mengangkatnya. Dengan demikian, mekanisme pemberhentian Kepala Daerah sampai seperti mekanisme pengangkatannya. Kepala Daerah tingkat I diberhentikan oleh Presiden, Kepala Daerah tingkat II diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, dan Kepala Daerah tingkat III diberhentikan oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri.²³⁹

4.2.4 Pergeseran Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari UUD 1945

Tidak banyak permasalahan yang ditemukan dalam mekanisme penentuan siapa yang menjadi anggota DPRD. Mekanisme penentuan anggota DPRD dilakukan melalui pemilihan umum antara partai-partai politik untuk masa jabatan lima tahun, termasuk juga anggota pergantian antar waktu.²⁴⁰ Tetapi untuk dapat menjadi calon anggota DPRD, diperlukan persyaratan-persyaratan tertentu. Persyaratan-persyaratan tersebut meliputi : a. WNI, b. berumur 21 tahun, c. bertempat tinggal resmi di daerah tersebut minimal enam bulan terakhir, atau bagi anggota DPRD tingkat II dan III yang bukan Kotamadya atau Kotapraja, dapat bertempat tinggal resmi minimal enam bulan terakhir dalam Kotamadya

²³⁸ *Ibid*, Pasal 16

²³⁹ *Ibid*, Pasal 11.

atau Kotapraja yang dilingkari oleh Daerah tingkat II dan III yang bersangkutan, d. cakap, menulis dan membaca. Bahasa Indonesia dalam huruf latin, e. berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi Revolusi Indonesia, f. menyetujui UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia yang berarti juga menyetujui dan turut serta aktif melaksanakan Manifesto Politik Republik Indonesia tertanggal 17 Agustus 1959 dan semua pedoman-pedoman pelaksanaannya, g. tidak sedang dipecat dari hak memilih atau hak pilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat dirubah lagi, dan h. tidak menjadi anggota/bekas anggota sesuatu partai/organisasi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/terlarang oleh yang berwajib, kecuali mereka yang dengan perkataan dan perbuatan membuktikan persetujuanya apa yang disebut dalam sub e, menurut penilaian Menteri Dalam Negeri dan disetujui Presiden.²⁴¹

Jelasnya, di samping tidak terlalu mementingkan sisi pendidikan persyaratan-persyaratan yang ditentukan atas calon Kepala Daerah, yang intinya harus mendukung penuh kebijakan politik Demokrasi Terpimpin. Sebagian besar pertimbangan politisi itu berada di tangan Pemerintah sebagai pihak penguasa.

Selain adanya mekanisme penentuan anggota DPRD tersebut, dalam undang-undang ini juga ditentukan bagaimana mekanisme pemberhentian anggota DPRD. Bentuk-bentuk pemberhentian anggota DPRD, yaitu : a. berhenti kerana meninggal dunia, b. diberhentikan kerana atas permintaan sendiri, c. kerana tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai anggota DPRD, d. kerana terkena larangan

²⁴¹*Ibid*, Pasal 23

untuk tidak menjadi anggota/bekas anggota sesuatu partai/organisasi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/terlarang oleh yang berwajib, dan e. kerana melanggar suatu peraturan yang khusus ditetapkan bagi anggota DPRD, kecuali Kepala Daerah semufakat DPRD dapat melakukan ketentuan lain apabila menyangkut kepentingan daerah.²⁴²

Terhadap anggota DPRD yang berhenti tersebut, maka kepala daerah mengusulkan pemberhentiannya kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD tingkat I setelah mendengar pertimbangan BPH, dan kepada Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi anggota DPRD lainnya, juga setelah mendengarkan apabila melanggar larangan : a. menjadi advokat, pokrol atau kuada dalam perkara hukum, b. ikut serta dalam penetapan atau pengesahan dari perhitungan yang dibuat oleh suatu badan di mana ia duduk sebagai anggota pengurusnya, kecuali apabila hal ini mengenai perhitungan anggaran kewangan daerah yang bersangkutan, c. langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu usaha menyelenggarakan pekerjaan umum, pengangkutan atau berlaku sebagai rekanan guna kepentingan daerah, dan d. melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberi keuntungan baginya dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan daerah yang bersangkutan.²⁴³

Anggota DPRD yang melanggar larangan-larangan di atas, maka atas semufakat DPRD, diberhentikan oleh Kepala Daerah, setelah anggota DPRD yang bersangkutan diberikan kesempatan untuk mempertahankan diri secara lisan atau tulisan. Namun sebelum diberhentikan, terlebih dahulu Kepala Daerah telah

²⁴² *Ibid*, Pasal 2yyyat (1)

²⁴³ *Ibid*, Pasal 25 ayat (1)

memberhentikannya untuk sementara.²⁴⁴ Anggota DPRD yang diberhentikan tersebut, dapat meminta banding kepada Kepala Daerah yang setingkat lebih atas, dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD tingkat I, dalam waktu satu bulan setelah menerima putusan tersebut.²⁴⁵

Selain larangan-larangan di atas anggota DPRD juga tidak boleh merangkap menjadi : a. Presiden dan Wakil Presiden, b. Menteri, c. Pimpinan Anggota Badan Pemeriksa Kewangan, d. Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah atau anggota BPIH dari daerah yang bersangkutan. Manakalah seorang anggota DPRD merangkap jabatan-jabatan tersebut, maka ia harus memilih salah satu di antaranya, yaitu tetap menjadi anggota DPRD atau memegang jabatan tersebut.²⁴⁶

Dengan demikian, ada dua lembaga kekuasaan yang terdapat dalam struktur Pemerintahan Daerah, yaitu Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif daerah dan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Sepintas lalu, keduanya dapat dianggap sebagai lembaga-lembaga yang berdiri secara sejajar. Akan tetapi tidak demikian adanya, Kepala Daerah ternyata memiliki posisi yang lebih kuat daripada DPRD. Selain sebagai Kepala Eksekutif Daerah, Kepala Daerah juga bertindak sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah.²⁴⁷ Bertindak atas nama Kepala Eksekutif yang melaksanakan fungsi dan wewenang otonomi dan tugas pembantuan. Kepala Daerah memberikan tanggungjawaban kepada DPRD,²⁴⁸ tetapi sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di Daerah, justru DPRD-lah yang memberikan penanggungjawaban mengenai

²⁴⁴ *Ibid*, Pasal 25 ayat (3)

²⁴⁵ *Ibid*, Pasal 25 ayat (4)

²⁴⁶ *Ibid*, Pasal 24

²⁴⁷ *Ibid*, Pasal 44 ayat (2)

²⁴⁸ *Ibid*, Pasal 45 ayat (1)

pelaksanaan fungsi dan wewenangnya kepada Kepala Daerah.²⁴⁹ Sementara pertanggungjawaban mengenai kebijaksanaan politik pemerintahan daerah, diberikan oleh Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarki yang ada.²⁵⁰

Struktur pemerintahan yang demikian, menurut Penjelasan II Bentuk Susunan Pemerintah Daerah, adalah sebagai upaya untuk mengikuti sedapat mungkin struktur dan bentuk Pemerintahan Pusat. Pada tingat Pusat Kepala Negara hanya mengenal pertanggungjawaban secara pribadi yang ber-Pancasila pada MPR. Jadi, meskipun ada pertanggungjawaban kepada DPRD, namun pada dasarnya pertanggungjawaban tersebut hanyalah bersifat laporan kemajuan (*progress report*) saja, kerana pertanggung jawaban tersebut tidak memiliki sanksi sebagaimana pertanggungjawaban yang diberikan kepada DPRD tidak diterima, namun DPRD tidak dapat memberikan bentuk sanksi, apalagi bentuk pemberhentian.²⁵¹

Maksudnya, bahawa Kepala Daerah tidak dapat dijatuhan oleh DPRD, sebagaimana halnya Kepala Negara yang juga tidak dapat dijatuhan oleh DPR. Dengan begitu dapat diciptakan suatu kekuatan sentral di daerah, yang riil, berkewibawaan dan tidak mudah goyah atas desakan golongan-golongan masyarakat di daerah. sehingga akan dapat memberikan perlindungan atau pengayoman kepada rakyat pada umumnya dan juga sebagai kompetensi untuk menjalankan pemerintahan yang berguna bagi kepentingan rakyat.

²⁴⁹ *Ibid*, Pasal 8

²⁵⁰ *Ibid*, Pasal 5 ayat (2)

²⁵¹ *Ibid*, Pasal 17 ayat (2)

4.2.5 Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari UUD 1945

Kekuasaan DPRD yang dimaksud di sini sebagaimana yang ditentukan bagi DPR sebagai lembaga legislatif pusat, adalah kekuasaan dalam bentuk fungsi, hak dan wewenang DPRD. Menurut Undang-undang No. 18 Tahun 1965, kekuasaan DPRD meliputi : 1. mengajukan minimal dua dan maksimal empat calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada tingkatan masing-masing.²⁵² 2. anggota DPRD dapat dicalonkan sebagai anggota BPH,²⁵³ 3. meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas kewenangan Pemerintah,²⁵⁴ 4. menetapkan Peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah,²⁵⁵ 5. menetapkan peraturan perundang-undangan dengan ancaman pidana kurungan selama-lamanya enam bulan (atau denda maksimal Rp.10.000.),²⁵⁶ 6. menetapkan peraturan mengenai kedudukan, kewangan dan syarat-syarat untuk jabatan Sekretaris Daerah, mengenai pemungutan pajak dan restribusi daerah, serta memutuskan pengadaan usaha-usaha lain sesuai dengan kepribadian nasional,²⁵⁷ dan 7. memiliki hak petisi berupa hak untuk membela kepentingan Daerah dan penduduknya.²⁵⁸ Semua bentuk kekuasaan tersebut, pada dasarnya dapat diklasifikasikan sebagai kekuasaan bidang legislasi atau wewenang legislasi,

²⁵² *Ibid*, Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (1), Pasal 21 ayat (1)

²⁵³ *Ibid*, Pasal 35 ayat (3)

²⁵⁴ *Ibid*, Pasal 45 ayat (1)

²⁵⁵ *Ibid*, Pasal 49

²⁵⁶ *Ibid*, Pasal 51

²⁵⁷ *Ibid*, Pasal 61 ayat (2), Pasal 70 dan Pasal 73

²⁵⁸ *Ibid*, Pasal 55

kekuasaan bidang pengawasan atau wewenang kontrol. kekuasaan dalam hal memilih dan dipilih atau hak suara, dan kekuasaan dalam hal membela kepentingan daerah dan penduduknya atau hak petisi.

Kekuasaan dalam bidang legistasi tersebut, dilaksanakan dalam bentuk menetapkan Peraturan Daerah, menetapkan peraturan perundang-undang pidana pelanggaran menetapkan peraturan mengenai kedudukan dan syarat-syarat untuk jabatan Sekretaris Daerah. menetapkan peraturan mengenai pemungutan pajak dan restribusi daerah, dan memutuskan pengadaan usaha-usaha lain sesuai dengan kepribadian nasional. Kekuasaan dalam bidang pengawasan dilaksanakan dalam bentuk wewenang menerima laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah mengenai pelaksanaan tugas kewenangan pemerintah. Dalam bentuk kekuasaan memilih dan dipilih, DPRD berhak mengajukan calon Kepala Daerah, mengajukan calon Wakil Kepala Daerah, dan dicalonkan sebagai anggota BPH. Sedangkan hak petisi DPRD, berupa hak untuk membela kepentingan daerah dan penduduknya.

Meskipun kelihatannya memiliki kekuasaan yang begitu besar namun hakekatnya kekuasaan-kekuasaan tersebut tidaklah merupakan milik DPRD secara sempurna (original), kalau tidak bisa dikatakan *hanya menempel saja*. Oleh kerana semua kekuasaan tersebut berada dalam dominasi pihak-pihak di luar DPRD, apakah itu Kepala Daerah, Menteri Dalam Negeri ataupun Presiden.

Indikasi-indikasi adanya dominasi pihak-pihak di luar DPRD tersebut dapat diperhatikan dari contoh-contoh berikut :

- a. Dalam hal mengajukan calon Kepala Daerah, keputusan akhir berada di yang berwenang mengangkatnya. Baik Presiden, Menteri Dalam Negeri maupun Kepala Daerah tingkat I, dengan alasan tidak ada calon yang memenuhi persyaratan setelah dua kali tahap pencalonan, maka mereka dapat mengangkat Kepala Daerah di luar pencalonan tersebut.
- b. Dalam hal pertanggungjawaban Kepala Daerah mengenai Pelaksanaan tugas kewenangan pemerintah baik bidang otonomi maupun tugas pembantuan, hakikatnya hanyalah bentuk *progress report* saja, kerana tidak ada akibat yang dapat diterima oleh Kepala Daerah jika pertanggungjawabannya ditolak. Bahkan mungkin akibatnya ada pada DPRD, kerana Kepala Daerah dapat mengusulkan pemberhentian anggota DPRD.
- c. Dalam hal menetapkan Peraturan perundang-undangan pidana pelanggaran, keputusan akhirnya berada pada Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah tingkat I dan Kepala Daerah setingkat di atasnya bagi Peraturan Daerah lainnya. Tanpa disahkan oleh Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi masing-masing tingkatan, maka peraturan tersebut tidak dapat dijalankan.
- d. Dalam hal menggunakan hak petisi, maka hak ini tidak dapat digunakan tanpa sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian, ternyata DPRD hanyalah memiliki kekuasaan yang sedikit sekali, seperti halnya hak imunitas. Oleh kerana itu, tidak salah jika B. N. Marbun berpendapat bahawa Undang-undang No. 18 Tahun 1965 merupakan

undang-undang yang memuat paling sedikit mengenai kekuasaan, tugas dan Kewajiban DPRD.²⁵⁹ Tentunya dengan melihat uraian-uraian mengenai kekuasaan DPRD di atas, maka pendapat B. N. Marbun tersebut cukup beralasan.

4.2.6 Pergeseran Kekuasaan Kepala Daerah dari UUD 1945.

Ketika dikatakan sebagai lembaga Eksekutif daerah, seharusnya kekuasaan-kekuasaan yang dimiliki adalah kekuasaan dalam bentuk berbagai fungsi dan wewenang yang berhubungan dengan bidang, pemerintahan di daerah. baik bidang otonomi maupun tugas pembantuan, atau dikatakan juga sebagai bidang eksekutif daerah. Dengan begitu akan terlihat wujud keseimbangan antara lembaga ini dengan lembaga legislatif daerah, paling tidak dari sisi keberadaan yakni adanya eksekutif daerah dan adanya legislatif daerah.

Kenyataannya tidak demikian, Kepala Daerah tidak saja berposisi sebagai pemegang eksekutif daerah, namun juga berposisi sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah. Oleh kerana itu, dalam bagian ini tidak saja akan dibicarakan mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai pemegang eksekutif daerah, tetapi juga mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah. Kedua kategori fungsi dan wewenang Kepala Daerah tersebut tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lainnya, kerana memiliki keterkaitan yang erat dalam implementasinya.

²⁵⁹ B. N. Marbun, *Op,Cit*, Hlm. 73

Dalam Bagian Penjelasan II mengenai Bentuk Susunan Pemerintah Daerah dikatakan :

Untuk menjamin kelangsungan kesatuan Negara serta adanya pimpinan nasional, maka perlu kedudukan Kepala Daerah itu diperkuat dan diberi fungsi yang penting sekali, bukan saja menjadi pusat daya upaya kegiatan Pemerintah Daerah yang bergerak di bidang urusan rumah tangga Daerah, tetapi yang juga menjadi mata rantai yang kuat dalam organisasi Pemerintah Pusat.

Keinginan menjadikan kedudukan Kepala Daerah semakin kuat tersebut, kemudian direalisasikan dengan memberikan peran ganda kepada Kepala Daerah, yakni berperan sebagai alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah. Berperan sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang yang terdiri dari :

- a. Memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisional di daerahnya berdasarkan wewenang menurut peraturan perundang-undangan.
- b. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah.
- c. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah.
- d. Menjalankan tugas-tugas yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat.²⁶⁰

Fungsi dan wewenang menurut butir 3 dan 4 di atas merupakan suatu hal yang penting bagi seorang Kepala Daerah dalam rangka menjalankan prinsip dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Termasuk juga dalam pengertian butir 4, bahawa Kepala Daerah dapat menjalankan tugas kewenangan DPRD apabila

²⁶⁰ Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 44 ayat (2)

DPPD tidak dapat menjalankan tugas, fungsi dan wewenang kerana sesuatu hal, namun harus berdasarkan petunjuk Menteri Dalam Negeri.²⁶¹

Demikian juga maksud fungsi dan wewenang Kepala Daerah dalam bentuk pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah pada butir 2 di atas. Oleh kerana sebagai negara kesatuan, Pemerintah Pusat bertanggung jawab Untuk mengawasi jalannya pemerintahan daerah, agar tidak membuat berbagai kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan negara. Penjelasan V mengenai Pengawasan. ditemukan adanya tiga bentuk pengawasan, yaitu :

1. Pengawasan umum yang diselenggarakan oleh aparatur Pemerintah Pusat, yang meliputi: a. Menteri Dalam Negeri, b. Penguasa yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri, dan c. Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat.
2. Pengawasan preventif, yakni bentuk pengawasan yang mengandung prinsip bahawa sesuatu peraturan atau keputusan daerah mengenai pokok-pokok tertentu, tidak berlaku sebelum disahkan oleh Pemerintah Pusat, yaitu Menteri Dalam Negeri. Oleh kerana itu, jika difahamani secara sistematik, peraturan atau keputusan daerah baru berlaku apabila disahkan oleh : a. Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I, b. Kepala Daerah Tingkat I bagi Daerah tingkat II, dan c. Kepala Daerah tingkat II bagi Daerah tingkat III.
3. Pengawasan represif, yaitu suatu pengawasan yang dilakukan dengan cara mempertangguhkan dan/atau membatalkan peraturan atau

²⁶¹ *Ibid*, Pasal 56 ayat (3)

keputusan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, yang dilakukan oleh : a. Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuknya bagi Daerah tingkat I, dan b. Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi lain-lain Daerah.

Akan tetapi, fungsi dan wewenang pada butir 1 di atas yakni memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisional daerah secara jelas mernperlihatkan kalau Kepala Daerah berposisi *di atas segalanya* di daerah. Posisi Kepala Daerah tersebut tidak dapat digangu-gugat, jangankan oleh kekuatan-kekuatan infrastruktur politik yang ada di daerah bahkan oleh DPRD sendiri pun sebagai suprastruktur politik di daerah. Dalam hubungan fungsi dan wewenang ini, maka tidak saja DPRD harus bertanggung jawab dalam hal pelaksanaan tugasnya kepada Kepala Daerah tetapi juga bagi alat-alat negari lainnya yang berada di daerah.²⁶² Jika tidak, boleh jadi DPRD dan alat-alat negara tersebut dianggap bertentangan dengan kebijaksanaan politik polisionil, yaitu suatu kebijakan yang diartikan sebagai upaya untuk menghambat, menumpas atau membinasakan yang hanya ditujukan kepada kegiatan politik antek-antek nekolim dan kaum kontra revolucioner.²⁶³ Oleh kerana itu, sebagai alat Pemerintah Pusat, menurut penjelasan tersebut, Kepala Daerah berfungsi dan berwenang sebagai pemimpin, pengayom serta pejabat kepercayaan Presiden/Perdana Menteri/Mandataris MPR/Pemimpin Besar Revolusi di daerahnya, sehingga semua tindakan dan keputusan di daerah berada di tangan Kepala Daerah. Jelasnya, sebagai alat

²⁶² *Ibid*, Pasal 8

²⁶³ *Ibid*, Penjelasan Pasal 44

Pemerintah Pusat. Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang yang begitu luas sehingga tak satupun dapat menganggu-gugatnya di daerah.

Termasuk juga dalam pengertian pemegang kebijaksanaan politik polisional di daerahnya, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang:

1. bertanggungjawab dalam menjalankan tugas kewenangannya di bidang Pemerintahan Pusat kepada Menteri Dalam Negeri bagi daerah tingkat I dan kepada Kepala Daerah setingkat di atasnya bagi Kepala Daerah tingkat II dan III,²⁶⁴
2. atas kemufakatan DPRD, memberhentikan anggota DPRD yang telah melanggar larangan berdasarkan undang-undang ini,²⁶⁵ dan
3. setelah mendengar pertimbangan BPH, mengusulkan pemberhentian anggota DPRD yang berhenti kepada Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Daerah memutus pemberhentian anggota DPRD tingkat di bawahnya atas usul Kepala Daerah yang bersangkutan.²⁶⁶

Pertanggungjawaban Kepala Daerah, baik kepada Menteri Dalam Negeri maupun kepada Kepala Daerah setingkat lebih atas, berbeda dengan bentuk pertanggungjawaban yang disampaikannya kepada DPRD. Dipandang dari pemilihan ungkapan kata yang digunakan saja, sudah kelihatan perbedaannya. Jika pada pertanggungjawaban kepada DPRD digunakan ungkapan memberikan pertanggungjawaban, maka kepada Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah setingkat di atasnya digunakan ungkapan bertanggung jawab. Menurut penggunaan Bahasa Indonesia, kata memberikan berarti menyerahkan sesuatu kepada, jadi apabila Kepala Daerah telah menyerahkan atau menyampaikan

²⁶⁴ *Ibid*, Pasal 45 ayat (2)

²⁶⁵ *Ibid*, Pasal 25 ayat (3)

²⁶⁶ *Ibid*, Pasal 26 ayat (1) dan (2)

laporan pertanggungjawaban kepada DPRD maka berarti tugas ini telah selesai, terlepas dari diterima atau tidaknya pertanggungjawaban tersebut. Lain halnya dengan ungkapan bertanggung jawab yang berarti berkewajiban menanggung, memikul tanggung jawab, atau menanggung segala sesuatunya,²⁶⁷ maka disini kepala daerah tidak hanya wajib menanyampaikan bentuk pertanggungjawaban, tetapi juga harus memikul segala konsekuensi dari pertanggungjawaban itu. Maksudnya pertanggungjawaban itu tidak hanya berbentuk seremonial belaka tetapi juga memiliki konsekuensi dapat berupa sanksi teguran atau bahkan pemberhentian yang harus dipikul oleh seorang kepala daerah. Dengan demikian pertanggungjawaban Kepala Daerah yang sebenarnya adalah pertanggungjawaban yang disampaikannya kepada Menteri Dalam Negeri atau kepada Kepala Daerah setingkat lebih atas, sesuai tingkatan masing-masing.

Selain sebagai alat pemerintah pusat, Kepala Daerah juga berposisi sebagai alat pemerintah daerah, yang diikuti oleh beberapa fungsi dan wewenangnya, yaitu memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif pemerintah daerah, baik dalam urusan rumah tangga daerah maupun bidang pembatuan.²⁶⁸ Termasuk juga pengertian ini, memberikan pertanggungjawaban dalam menjalankan tugas kewenangannya baik bidang otonomi mupun tugas pembantuan kepada DPRD minimal sekali dalam setahun, atau apabila diminta DPRD atau apabila dipandang perlu oleh Kepala Daerah sendiri.²⁶⁹

Dengan demikian kekuasaan atau fungsi dan wewenang terbesar bagi Kepala Daerah adalah ketika ia berada dalam posisinya sebagai alat pemerintah

²⁶⁷ Pusat pembinaan dan pengembangan bahasa Depdikbud RI, *Op. Cit*, Hlm 23 dan 1006

²⁶⁸ Undang-undang No. 18 Tahun 1965, Pasal ayat (3)

²⁶⁹ *Ibid*, Pasal 45 ayat (1)

pusat, atau lebih tepatnya sebagai pemegang kebijasanaan politik tertinggi di daerah sebagai alat pemerintah pusat. Kepala Daerah memiliki kekuasaan yang tak tertandingi di daerah. Oleh kerana itu, ketika berada dalam posisi ini, menurut Ateng Syafrudin, Kepala Daerah diberikan berbagai sebutan yang meliputi :

1. Sebagai wakil dari daerahnya di dalam dan di luar pengadilan
2. Sebagai penanggung jawab umum daerahnya
3. Sebagai pemimpin penyelengara eksekutif pemerintah daerah
4. Sebagai kepercayaan persiden selaku pemerintah pusat untuk daerahnya
5. Sebagai sesepuh, pamong dan pengayom, pelindung daerahnya
6. Sebagai mata rantai kegiatan pemerintahan pusat di daerah
7. Sebagai pembimbing semua instansi dan lembaga-lembaga pemerintah di daerahnya
8. Sebagai pengurus dan penjamin keamanan dan ketertiban umum daerah
9. Penjaga keseimbangan yang harmonis dari pelbagai kepentingan antara pusat dan daerah maupun antara seluruh lapisan dan golongan masyarakat di daerahnya.
10. Sebagai pusat daya upaya kegiatan daerah.
11. Sebagai pengawas jalanya pemerintahan daerah.
12. Sebagai pembina kontinuitas pembangunan daerah.
13. Sebagai pendukung dan penegak kewibawaan pemerintah.
14. Sebagai penegak hukum yang bijaksana.²⁷⁰

Porsi fungsi dan kewenangan yang besar tersebut sangat kontra jika dibandingkan dengan fungsi dan kewenangan DPRD, yang hanya berupa hak kontrol, hak suara, hak mendapatkan perlindungan hukum, hak imunitas, hak kewangan dan administratif, atau hak petisi, yang tidak orisinil atau hanya berbentuk semi kekuasaan. Namun, begitulah keinginan dari undang-undang ini, yang bermaksud memposisikan Kepala Daerah pada posisi yang kuat di daerah.

²⁷⁰ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Edisi Baru, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, Hlm. 206-207.

4.2.7 Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah Sejak Amandemen.

Melihat keberadaan DPRD yang merupakan bagian dari Pemerintah Daerah dan kuatnya posisi Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat, maka tidak disanksikan, lagi bahawa di antara kedua lembaga kekuasaan terdapat hubungan yang tak terpisahkan. Dengan kata lain, tidak ada prinsip pemisahan kekuasaan antara Kepala Daerah dengan DPPD, dan yang terjadi adalah bentuk Pengagehan kekuasaan, bahkan lebih tepat dikatakan sebagai bentuk percampuran kewenangan. Seperti telah diuraikan di atas, kenyataannya, hanya hak imunitas dan hak dalam hal kewangan serta administratif yang dapat dikatakan sebagai kekuasaan mandiri DPRD, sementara selainnya merupakan kekuasaan yang bersifat semi, kerana penentuan akhirnya berada pada dominasi pihak lain.

Oleh kerana itu, untuk mengukur hubungan antar DPRD dengan Kepala Daerah, maka upayanya dilakukan dengan melihat berbagai bentuk percampuran kewenangan yang terjadi di antara keduanya. Dalam Undang-undang No. 18 Tahun 1965, tidak sedikit dimuat bentuk percampuran kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah. Bentuk-bentuk percampuran kewenangan yang dimaksud, antara lain: 1. atas usul Kepala Daerah dan pertimbangan DPRD, Menteri Dalam Negeri menetapkan penambahan jumlah anggota BPH,²⁷¹ 2. Kepala Daerah menandatangani peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh DPRD.²⁷² 3. dengan memberitahukan kepada DPRD, Kepala Daerah mengangkat dan memberhentikan sementara Pegawai Daerah, kecuali Sekretaris

²⁷¹ *Ibid*, Pasal 33 ayat (2)

²⁷² *Ibid*, Pasal 54 ayat (2)

daerah,²⁷³ dan 4. menyetujui pengangkatan Sekretaris Daerah tingkat I dan II yang diusul Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri, dan untuk Daerah tingkat III yang diusulkan kepada Kepala Daerah tingkat lebih atas.²⁷⁴

Beberapa ketentuan di atas memperlihatkan bahawa percampuran kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah cukup banyak. DPRD mencampuri kewenangan Kepala Daerah, kerana BPH adalah pembantu dari Kepala Daerah. BPH, seperti halnya Menteri sebagai pembantu Presiden dalam sistem pemerintahan presidensil (*the fixed executif system*), maka wewenang untuk mengangkat dan memberhentikannya berada di pihak eksekutif itu sendiri. Tetapi menurut ketentuan di atas, penambahan jumlah anggota BPH berdasarkan adanya pertimbangan DPRD, berarti DPRD merupakan pihak yang berwenang untuk memberikan pertimbangan terhadap penambahan jumlah anggota BPH. Sementara pihak yang berwenang mengusulkannya adalah Kepala Daerah. Demikian juga dengan ketentuan-ketentuan menganai pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut konsep pemisahan kekuasaan, wewenang untuk membuat peraturan perundangan-undangan atau legislasi merupakan wewenang lembaga legislatif. Tetapi menurut undang-undang ini, wewenang tersebut, yang pada dasarnya milik DPRD pada tingkat daerah, dicampuri oleh Kepala Daerah.

Hubungan-hubungan lain yang terdapat di antara kedua lembaga tersebut, dapat dilihat dari berbagai kekuasaan yang diungkapkan dalam bentuk fungsi dan wewenang *Pemerintah Daerah*. Dalam beberapa pasal ditentukan adanya adanya fungsi dan wewenang yang menjadi milik Pemerintah Daerah. Misalnya: 1.

²⁷³ *Ibid*, Pasal 66

²⁷⁴ *Ibid*, Pasal 661 ayat (1)

Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya,²⁷⁵ 2. Pemerintah Daerah dapat melaksanakan urusan-urusan Pemerintah Pusat, di mana menurut Pemerintah Pusat unisan tersebut dapat diatur dan diurus sendiri oleh daerah,²⁷⁶ dan 3. Pemerintah Daerah memengang kekuasaan mengenai pengelolaan kewangan daerah yang tidak berada dalam penguasaan pihak lain menurut peraturan-peraturan pusat,²⁷⁷ Semua fungsi dan wewenang yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah tersebut, pada intinya menjadi fungsi dan wewenang DPRD dan Kepala Daerah, oleh kerana keduanya merupakan unsur-unsur Pemerintah Daerah, meskipun kenyataannya Kepala Daerah lebih dominan dalam hal ini.

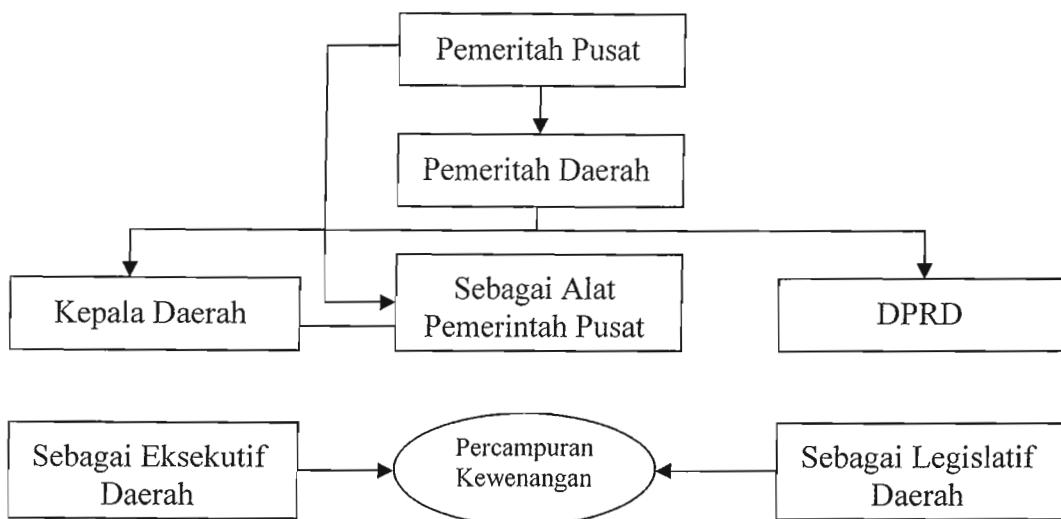
Menelusuri bentuk pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, terlihat ada beberapa bentuk Pengagehan kekuasaan yang digunakan oleh undang-undang ini, yaitu : *Pertama*, menentukan berbagai fungsi dan wewenang yang diberikan kepada DPRD, *Kedua*, menentukan berbagai fungsi dan wewenang yang diberikan kepada Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Daerah atau eksekutif daerah, *Ketiga*, menentukan berbagai fungsi dan wewenang yang diberikan kepada Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat, dan *Keempat*, menentukan adanya hubungan kekuasaan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam bentuk percampuran kewenangan. Bentuk-bentuk Pengagehan kekuasaan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

²⁷⁵ *Ibid*, Pasal 39 ayat (1)

²⁷⁶ *Ibid*, Pasal 40 ayat (1)

²⁷⁷ *Ibid*, Pasal 75 ayat (1)

Rajah 4.1
Bentuk Pengagehan Kekuasaan Antara DPRD Dan Kepala Daerah
Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965



(Catatan: arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung (→)).

Rajah 4.1 di atas memperlihatkan bahawa betapa kuatnya kekuasaan yang dimiliki oleh Kepala Daerah. Memang, sebagai perangkat Pemerintah Daerah, dapat dianggap bahawa DPRD dan Kepala Daerah sama-sama memiliki kekuasaan yang hampir seimbang, apalagi dengan adanya bentuk percampuran kewenangan antara keduanya. Tetapi sebagai alat Pemerintah Pusat, kekuasaan Kepala Daerah jauh lebih kuat dari DPRD, bahkan DPRD berada di bawah kekuasaan Kepala Daerah, kerana anggota DPRD dapat diberhentikan atau diusulkan pemberhentiannya oleh Kepala Daerah. Selaku Pemerintah Pusat, Kepala Daerah mendapat kekuasaan langsung dari Pemerintah Pusat bukan dari Pemerintah Daerah. Jelasnya, dengan posisi ganda tersebut, maka Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menjadi tidak seimbang.

4.3. Pengagehan Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974

4.3.1. Landasan Lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974

Meskipun menurut Pasal 2 Undang-undang No. 6 Tahun 1969, bahawa Undang-undang No. 18 Tahun 1965 dinyatakan tidak berlaku lagi secara formal, namun rancangan undang-undang mengenai pokok-pokok pemerintahan di daerah baru dapat diajukan oleh Pemerintah dan disetujui oleh DPR pada tahun 1974. Undang-undang ini kemudian dinamakan dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974, serta dimuat dalam Lembaran Negara RI Tahun 1974 No. 38, dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 3037.

Sebenarnya selain undang-undang mengenai pokok-pokok pemerintahan di daerah, menurut Soehino, masih terdapat RUU mengenai pemerintahan desa yang diajukan bersamaan oleh Pemerintah, namun baru undang-undang mengenai pokok-pokok pemerintahan di daerah yang dapat disetujui DPR pada waktu itu.²⁷⁸

Sedangkan undang-undang mengenai pemerintahan desa baru disetujui pada tahun 1979, dan ditetapkan menjadi Undang-undang No. 5 Tahun 1979.

Dinamakan Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, menurut bagian Penjelasan Umumnya, kerana :

...dalam Undang-undang ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah; yang berarti bahawa dalam Undang-undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan di daerah.²⁷⁹

²⁷⁸Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, *Op.Cit.*, Hlm 110

²⁷⁹ Huruf a angka 1 mengenai Dasar Pemikiran.

Penggunaan kata *di* antara kata *Pemerintahan* dengan *Daerah*, pada waktu pembahasannya di DPR telah mendapat berbagai tanggapan. Khususnya Fraksi PDI waktu itu mengusulkan penghitungan kata *di* dalam judul undang-undang ini, yakni digunakan perkataan *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah* saja. Namun terhadap usulan tersebut, pihak pemerintah menjawab apabila dipergunakan judul RUU tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah* tanpa kata *di*, dikawartikan nantinya akan menimbulkan kesimpangsiuran pula dalam pelaksanaannya seperti telah dialami selama ini, di mana seolah-olah hanya atas desentralisasi saja yang ditonjolkan. Dengan rumusan Pemerintahan di Daerah maka sudah mencakup atas desentratisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pemerintah masih tetap beranggapan bahawa kata *di* tidak perlu dihilangkan, atau tegasnya judul RUU ini adalah sudah tepat dan tidak perlu dirubah lagi.²⁸⁰

Setelah disepakati permasalahan-permasalahan yang ada di seputar pembahasan antara Pemerintah dengan DPR, akhirnya RUU tersebut ditetapkan menjadi undang-undang, dengan memuat beberapa konsideran, yaitu :

- a. Bahawa Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2778), tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti;
- b. Bahawa Undang-Undang Dasar 1945 adalah sumber hukum bagi seluruh perangkat Negara,
- c. Bahawa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan;
- d. Bahawa untuk menjamin terselenggaranya tertib Pemerintah, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dibagi atas daerah besar dan daerah kecil baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif,

²⁸⁰ Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, Proses Pembuatan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Cetakan keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, Hlm. 131.

- e. Bahawa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan dalam membina kestabilah politik serta kesatuan Bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara. Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonom Daerah yang nyata dan bertagungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi;
- f. Bahawa penyelenggaraan pemerintah di daerah, selain didasarkan desentralisasi dan asas dekonsentrasi juga dapat diselenggarakan berdasarkan atas tugas pembantuan;
- g. Bahawa untuk mengatur yang dimaksud di atas, perlu diletakkan Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Konsederan-konsederan tersebut sebenarnya memuat beberapa landasan yang digunakan untuk mengeluarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1974, baik berupa landasan filosotis, yuridis, politis maupun ekonomis. Landasan filosofisnya, seperti undang-undang sebelumnya, adalah Pancasila. Memang tidak sedikit nilai-nilai kebenaran yang berkembang dalam masyarakat Indonesia, tetapi nilai-nilai tersebut digali dan dijadikan sebagai satu kesatuan pandangan hidup bangsa yang dinamai falsafah Pancasila. Menurut Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, falsafah-falsafah yang terkandung dalam Pancasila menjadi dasar dan arah tujuan dari penyelenggaraan otonomi daerah. Baik DPRD maupun Kepala Daerah wajib berpegang teguh kepada Pancasila, sehingga pemerintahan daerah pun secara langsung dipengaruhi oleh Pancasila.²⁸¹

Sebagai landasan filosofis, tidak hanya salah satu sila saja dari sila-sila Pancasila yang ditonjolkan, namun semua sila dianggap menjadi landasan filosofis, sebagaimana maksud arti kembali kepada UUD 1945 secara murni dan konsekuensi, berarti juga wajib menjalankan semua yang terkandung di dalam UUD

²⁸¹ Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja Ditinjau Dari Segi Sejarah, Alumni, Bandung, 1978, Hlm. 120.

1945, termasuk menjalankan makna-makna yang terkandung dalam rumusan Pancasila seperti tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Sila-sila dari Pancasila, menurut Notonegoro yang dikutip oleh Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, merupakan rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan, tiap sila mengandung empat sila lainnya dan dikualifikasi oleh empat sila lainnya. Misalnya dalam memahami sila ke-Tuhanan Yang Maha Esa, maka yang difahamani adalah Ke-Tuhanan yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuhan Indonesia, yang berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Demikian juga bagi sila-sila lainnya²⁸². Jelasnya, dalam memahami sila-sila dari Pancasila, maka antara satu sila dengan sila lainnya tidak bisa difahamani secara terpisah. Oleh kerana Pancasila difahamani sebagai rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan, maka ketika menempatkannya sebagai landasan filosofis pun harus dalam bentuk rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan juga. Dengan kata lain, landasan filosofis lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974, adalah Pancasila sebagai rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan, seperti rumusan resmi yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.

Selain landasan filosofisi lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 juga dilandasi oleh beberapa pertimbangan yuridis. Adapun pertimbangan-pertimbangan yuridis tersebut, terdiri dari :

- a. Pasal 5 ayat (1), Pasal 18 dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

²⁸² *Ibid*, Hlm. 119

- b. Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang berupa Ketetapan-ketetapan MPRS RI.
- c. Undang-undang No. 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia Dengan Nama Jakarta (Lembaran Negara RI Tahun 1964 No. 78, Tambahan Lembaran Negara RI No. 2671), Undang-undang No. 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Lembaran Negara RI Tahun 1969 No. 37, Tambahan Lembaran Negara, RI No. 2901), dan Undang-undang No.16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (Lembaran Negara RI Tahun: 1969 No. 69, Tambahan Lembaran Negara RI No. 2915).

Kelahiran Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 juga dilandasi dengan pertimbangan-pertimbangan politis, atau disebut sebagai landasan politis. Pertimbangan-pertimbangan politis tersebut, pada dasarnya adalah berbagai pertimbangan yang dilandasi oleh adanya peralihan kebijakan politik yang terjadi pada saat itu, yakni beralihnya kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara dari tangan Orde Lama kepada Orde Baru. Konsekuensinya, berbagai kebijakan rezim sebelumnya harus disesuaikan dengan kebijakan yang baru, khususnya mengenai kebijakan politik otonom daerah.

Dengan berakhirnya rezim politik Demokrasi Terpimpin, maka berakhir pula kebijakan-kebijakan politiknya. Sementara itu, Undang-undang No. 18 tahun 1965 sebelumnya yang berlandaskan dengan kegotongroyongan Demokrasi Terpimpin, tentunya tidak sesuai lagi dengan kebijakan Orde Baru. Dalam kebijakan Orde Baru, namun harus mempertanggung jawab pelaksanaan penyelenggaraan autonomi tersebut sebagai bagian dari konsep negara kesatuan. Oleh kerana itu, Prinsip penyelenggaraan Pemerintah Daerah autonomi bukan hanya sebatas pada saat desentralisasi saja, tetapi juga atas dasar demokrasi dan tugas pembantu, dalam bentuk satu kesatuan. Autonomi daerah lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yang kewajiban untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Landasan politis tersebut kemudian ditegaskan dalam Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Menurut ketetapan ini, terdapat beberapa pengarahan yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu:

- a. Harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa.
- b. Harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan.
- c. Harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Ketiga poin pengarahan di atas, secara jelas memperlihatkan bagaimana wujud otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Nyata, dalam arti bahawa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor,

perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab, dalam arti bahawa pemberian autonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dah serasi (tidak bertentangan) dengan pengarahan-pengarahan yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.²⁸³

Dalam konteks ini, daerah tidak diperbolehkan membuat kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan pusat. Jika itu terjadi, berarti hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah atas dasar negara kesatuan, tidak dapat dikatakan serasi lagi. Kejadian tersebut dapat menjadi argumentasi bagi Pemerintah Pusat untuk mencabut kembali wewenang autonomi pada daerah-daerah tertentu, kerana yang bersangkutan dianggap tidak bertanggung jawab. Oleh kerana itu, meskipun adannya penyerahan urusan pemerintahan kepada, daerah otonom untuk dijadikan urusan rumah tangganya, namun penyerahannya baru dapat dilaksanakan secara nyata apabila daerah yang bersangkutan telah dianggap bersedia dan mampu untuk menerima semua urusan yang diserahkan tersebut. Jadi itulah yang dimaksud dengan prinsip autonomi nyata dan bertanggung jawab, yang intinya bertujuan untuk memperkuat posisi negara kesatuan melalui pemberian autonomi daerah. Sedangkan prinsip seluas-luasnya,

²⁸³ Huruf g angka 1 mengenai Dasar Pemikiran Bagian Penjelasan Umum.

seperti sebelumnya, tidak digunakan lagi kerana berdasarkan pengalaman prinsip tersebut dianggap dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan, sebagaimana terjadinya berbagai pemberontakan di daerah sebelum G-30-S/PKI.

Membina, kestabilan politik serta kesatuan bangsa, menjadi prioritas pembangunan bidang politik yang dicanangkan oleh Orde Baru. Pengalaman sebelumnya menunjukkan, bahawa tidak terjadinya stabilitas politik kerana terjadinya pertentangan yang terus menerus antara partai politik yang ada, bahkan tidak jarang berakhir dengan pertikaian-pertikaian yang serius. Para pimpinan partai politik, seringkali mendahulukan kepentingan pribadi dan golongan saja tanpa memikirkan kepentingan bangsa secara nasional. Oleh kerana itu, untuk mencapai stabilitas politik yang dimaksud, maka selain mengeluarkan Undang-undang No. 5 tahun 1974, pemerintah Orde Baru juga menjalankan langkah-langkah yang antara lain sebagai berikut :

- a. Pembubaran serta pelarangan PKI, yang telah nyata-nyata berkhianat dan telah berulang kali berusaha menghancurkan Negara RI, yang telah diproklamasikan oleh rakyat Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.
- b. Penempatan kembali lembaga-lembaga Negara, dalam kedudukannya sesuai dengan UUD 1945.
- c. Berhasilnya pembentukan UU No. 3/1975 tentang "Parpol dan Golkar dalam rangka penyederhanaan partai-pariai politik serta organisasi masa lainnya."
- d. Pembentukan UU tentang Pemilihan Umum No. 15/1969 berikut perubahannya.
- e. Pembentukan UU No. 16/1969, tentang "Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah berikut UU perubahannya.²⁸⁴6

Demi keperluan stabilitas politik juga, meskipun DPRD ditetapkan sebagai lembaga yang berfungsi dalam pengambilan keputusan-keputusan politik, namun

²⁸⁴ Lihat Dalam Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Op. Cit.*, Hlm. 121

Orde Baru lebih menempatkan Kepala Daerah sebagai pemegang kebijakan politik tertinggi di daerah, atau apa yang dinamakan Penguasa Tunggal. Oleh kerana itu dalam undang-undang ini, fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal/Administrator Tunggal/Administrator Utama/Wakil Pemerintah Pusat, ditempatkan pada posisi yang sangat kuat.

Dengan demikian, landasan politis lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974, adalah kebijakan politik untuk memperkokoh keutuhan negara kesatuan dengan jaminan hubungan yang serasi antara Pemerintah pusat dengan Pemerintah Daerah melalui asas desentralisasi, asas dekonsentarsi dan tugas pembantuan. Termasuk juga dalam pengertian landasan politis, yakni berbagai pertimbangan dari sisi budaya yang menjadi landasan atau dasar kelahiran Undang-undang No. 5 Tahun 1974.

Berkenaan dengan pertimbangan dari sisi budaya tersebut, Daniel S. Lev mengatakan bahawa keanekaragaman agama dan suku-suku di Indonesia, suatu pluralisme yang tak terelakkan, membutuhkan norma-norma politik netral yang masuk akal untuk menjaga keutuhan bangsa dan ketenteraman relatif.²⁸⁵

Sedangkan menurut M. Solly Lubis sendiri, bahawa ditinjau dari sisi budaya, desentralisasi merupakan suatu asas dan metode yang lebih ampuh bagi pemerintah untuk memperhatikan dan memperhitungkan kekhususan daerah tertentu, misalnya faktor alam, antropologi budaya penduduk aktivitas ekonomi, watak kebudayaan daerah, latar belakang sejarah dan sebagainya.²⁸⁶ Jelasnya wilayah negara Indonesia yang luas beserta dengan keanekaragaman budayanya,

²⁸⁵ Dalam M. Solly Lubis, *Op.Cit.* Hlm. 100

²⁸⁶ *Ibid*, Hlm. 99

harus dibina dalam suatu bentuk kebijakan politik yang stabil. Tetapi pembinaan tersebut tak akan berhasil dengar, baik tanpa adanya Pemerintah Daerah sebagai instrumen yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat tersebut.

Di samping adanya landasan filosofis, yuridis dan politis di atas, jika memperhatikan konsederannya, kelahiran Undang-undang No. 5 Tahun 1974 juga memiliki landasan ekonomis, meskipun landasan ini sebenarnya terkait erat dengan landasan politis tersebut. Dalam konsederan huruf e dikatakan bahawa otonomi daerah dilakukan "dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara." Dengan demikian, bahawa arti pentingnya penyelenggaraan autonomi daerah, adalah guna memperlancar pemerataan pembangunan. Pemerataan pembangunan tersebut tak lain hanyalah sebagai upaya untuk meningkatkan kehidupan ekonomi masyarakat dan tidak terjadinya kesenjangan ekonomi di daerah-daerah. Tanpa pemerataan permbangunan, upaya untuk meningkatkan kehidupan ekonomi masyarakat dan menghindar terjadinya kesenjangan di antara daerah sulit untuk diwujudkan. Bagaimmm mungkin hal itu terwujud, jika sebagian besar daerah masih memiliki keterbatasan dalam penggunaan sarana transportasi, informasi, kemajuan teknologi dan sebagainya.

Oleh kerana itu pertimbangan-pertimbangan ekonomis menjadi penting untuk melaksanaan autonomi daerah. Man Ghaffar, sehubungan dengan hal ini, mengatakan :

Negara Indonesia Orde Baru sejak awal berkeyakinan, bahawa pembangunan ekonomi merupakan prioritas utama dalam kehidupan nasional. Logika yang ada dibalik itu adalah, dengan ekonomi yang berkembang dan maju, maka rakyat Indonesia dijauhkan dari kemiskinan

dan keterbelakangan, sehingga ancaman dan bahaya komunisme dapat diatasi. "Perut yang lapar merupakan bibit yang subur dari komunisme," itulah selogan yang diyakini Presiden Soeharto ketika membentuk format politik dari tahun 1968 sampai Pemilihan Umum 1971.²⁸⁷

Berdasarkan pengalaman sebelumnya, oleh kerana rendahnya tingkat ekonomi masyarakat, akhirnya mereka gampang untuk dipengaruhi oleh berbagai ideologi yang pada dasarnya bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, Seperti halnya, PKI dapat mempropaganda kaum buruh dan rakyat petani untuk kepentingan politiknya. Tetapi kenyataannya, hal itu bukan dapat meningkatkan taraf ekonomi bangsa, malahan sebaliknya yang terjadi adalah degradasi ekonomi, sepertinya menurunnya nilai tukar rupiah, membumbungnya harga barang dan sebagainya, yang intinya membuat ekonomi bangsa semakin porak-poranda.²⁸⁸

Agar jangan pengalaman yang sama terulang kembali, Pemerintah harus memprioritaskan perbaikan-perbaikan kehidupan ekonomi rakyat. Ketika hal itu tidak dapat dilakukan, tentunya yang dominan untuk menguasai kehidupan ekonomi adalah pihak-piliak yang bermodal, dan ketika ini terjadi berarti rakyat tetap berada pada lingkaran kemiskinan. Di sinilah letak pentingnya Pemerintah ikut serta dalam pembangunan kehidupan ekonomi. Oleh kerana menurut Gunnar Myrdal, bahawa apabila pemerintah tidak secara aktif campur tangan di dalam kegiatan ekonomi, yang berarti bahawa perekonomian tersebut diatur oleh mekanisme pasar tingkat pembangunan yang berbeda di antara berbagai daerah

²⁸⁷ Afan Ghaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, Hlm 148.

²⁸⁸ Sebagai contoh, sampai berakhirnya pemerintahan Presiden Soekarno di tahun 1967, inflasi sudah mencapai 650%. Mat Dalam Syaukani HR, Man Ghaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, Hlm. 168

akan memberikan akibat yang buruk pada corak pembangunan selanjutnya.²⁸⁹ Akan tetapi, keikutsertaan Pemerintah untuk melaksanaan pembangunan kehidupan ekonomi secara menyeluruh di pelosok negara tidak akan berjalan efektif tanpa didukung oleh adanya suatu instrumen sebagai perpanjangan tangan negara, dan instrumen inilah yang disebut dengan Pemerintah Daerah.

4.3.2. Pergeseran Struktur Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²⁹⁰ Struktur yang demikian menunjukkan bahawa posisi Kepala Daerah sama tingginya dengan DPRD dalam organisasi Pemerintah Daerah. Hal itu sesuai dengan keinginan Pemerintah waktu itu, pada saat RUU ini di bahas di tingkat DPR.

Pada awalnya rumusan yang ditawarkan Pemerintah bukan Kepala Daerah dan DPRD, melainkan rumus Kepala Daerah beserta DPRD. Tetapi Fraksi PDI, dalam Pemandangan Umum yang disampaikan oleh Sabam Sirait, mengusulkan agar kata beserta diganti dengan kata dan, oleh kerana kata beserta tersebut kurang menggambarkan maksud kedudukan yang sama tinggi atau *nevengenschikkend* antara Kepala Daerah dengan DPRD. Usulan tersebut diterima dengan baik oleh Pemerintah pada waktu itu. Dalam jawabannya, Pemerintah menyatakan bahawa maksud adanya Kepala Daerah beserta DPRD sebagai unsur Pemerintah Daerah adalah untuk menegaskan adanya kedudukan yang sama tinggi

²⁸⁹ Dalam M Solly Lubbis, *Op. Cit.* Hlm. 104

²⁹⁰ Undang-undang 5 Tahun 1974, Pasal 13 ayat (1)

(nevengenschikkend) antara kedua lembaga itu. Sungguhpun demikian, Pemerintah tidak berkeberatan dan bahkan berterima kasih atas rumusan itu.²⁹¹

Dengan demikian, struktur Pemerintah Daerah menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974, adalah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Kedua lembaga tersebut, menurut struktur ini merupakan bentuk kedudukan yang sama tinggi dalam Pemerintah Daerah. Struktur ini juga diharapkan dapat Menjamin adanya kerjasama yang serasi antara Kepala Daerah dengan DPRD untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.

4.3.3 Kepala Daerah

Sedikit berbeda dengan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 yang hanya mengenal istilah pengangkatan Kepala Daerah, dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 telah diperkenalkan istilah pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah, walaupun makna pencalonan dan pemilihan tersebut perlu dikaji lebih lanjut.

Mengenai pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah, menurut undang-undang ini meliputi beberapa tahapan, yaitu :

- a. DPRD melakukan pericalonan dan kemudian pemilihan calon Kepala Daerah tingkat I dari minimal tiga orang dan maksimal lima orang calon, yang sebelumnya telah diterima dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Hal yang sama juga dilakukan terhadap calon Kepala Daerah tingkat II, setelah terlebih dahulu dimusyawarahkan dan disepakati

²⁹¹ Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit*, Hlm. 48 dan 135.

bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah.²⁹²

- b. Hasil pemilihan calon Kepala Daerah tingkat I tersebut diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dari minimal dua orang, dan untuk diangkat salah seorang di antaranya. Hal yang sama juga dilakukan terhadap hasil pemilihan calon Kepala Daerah tingkat II, diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah²⁹³
- c. Kemudian Presiden mengangkat salah seorang dari minimal dua orang calon Kepala Daerah tingkat I yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Demikian juga, Menteri Dalam Negeri mengangkat salah seorang dari minimal dua orang calon Kepala Daerah tingkat II yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.²⁹⁴

Dengan demikian, terdapat beberapa tahapan yang harus dilalui dalam proses pemilihan Kepala Daerah, yaitu tahap pencalonan, tahap pemilihan, tahap pengajuan hasil pemilihan dan tahap penentapan calon terpilih. Pada tahap pencalonan, DPRD yang bersangkutan akan melakukan penyeleksian terhadap persyaratan-persyaratan seorang calon. Persyaratan-persyaratan tersebut terdiri dari:

- a. WNI,
- b. bertaqwa kepada Tuhan YME,
- c. setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945,
- d. setia dan taat kepada negara dan Pemerintah,
- e. tidak pernah terlibat langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati

²⁹² Undang-undang No. 5 Tahun 1074, Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 16 ayat (1).

²⁹³ *Ibid*, Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2)

²⁹⁴ *Ibid*, Pasal 17 ayat (1) Jo Pasal 16 ayat (2)

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, seperti G-30-S/PKI dan atau organisasi terlarang lainnya, f. mempunyai rasa pengabdian terhadap nusa dan bangsa, g. mempunyai kepribadian dan kepemimpinan, h. berwibawa, i. jujur, j. cerdas, berkemampuan dan terampil, k. adil, l. tidak dicabut hak. pilihnya berdasarkan. keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti, m. sehat jasmani dan rohani n. berumur sekurang-kurangnya 35 tahun bagi Kepala Daerah tingkat II, o. mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup di bidang. pemerintahan, p. berpengetahuan yang sederajat dengan Perguruan Tinggi atau minimal berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan Sarana Muda bagi Kepala Daerah tingkat 23 dan berpengetahuan akademik atau minimal berpendidikan yang dapat di persamaan dengan SLTA bagi kepala daerah tingkat II.²⁹⁵

Melihat sebegitu rincinya persyaratan-persyaratan tersebut bahkan persyaratan-persyaratan yang tidak mudah untuk membuktikannya juga ditentukan, misalnya mempunyai kepribadian dan kepemimpinan, berwibawa, dan jujur – seharusnya Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dapat dengan mudah menyelesaikan tahapan ini. Tetapi tidak dalam kenyataannya, kerana selain harus memusyawarahkan dan menyepakatinya bersama dengan Menteri Dalam Negeri atau dengan Gubernur sesuai tingkatannya, juga tata cara pelaksanaan pencalonan tersebut harus diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.²⁹⁶ Di sinilah kesulitannya konsep politik autonomi yang nyata dan bertanggung jawab, menurut Syufri Helmi Tanjung, oleh kerana penentuan calon Kepala Daerah harus

²⁹⁵ *Ibid*, Pasal 14

²⁹⁶ *Ibid*, Pasal 15 ayat (3) dan Pam 16 ayat (3).

berdasarkan kesepakatan pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi, dalam praktik terjadilah pengarahan dalam hal pemilihan Kepala Daerah yang seringkali berbeda dengan aspirasi daerah otonom yang bersangkutan.²⁹⁷ Demikian juga mengenai tahap pemilihan yang dilakukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Sedangkan pada tahap pengajuan hasil pemilihan dan tahap penetuan calon terpilih, pada dasarnya tidak membutuhkan peranan DPRD secara aktif Kerana pada tahap pengajuan hasil pemilihan, DPRD hanya menyampaikan hasil pemilihan tersebut – lebih tepat dikatakan sebagai hasil musyawarah dan kesepakatan bersama – kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi calon Bupati/Walikota. Kata melalui tersebut-jika berpedoman pada rumusan bahawa Kepala Daerah menurut hierarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, menurut angka (4) Penjelasan mengenai Kepala Daerah bukan berarti Menteti Dalam Negeri atau Gubernur meneruskan berkas pengajuan hasil pamilihan tersebut begitu saja kepada pihak selanjutnya. Tetapi kata melalui tersebut bermakna bahawa Menteri Dalam Negeri dapat mengolah serta mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu terhadap pengajuan hasil pemillhan, sebelum disampaikan kepada Presiden. Begitu juga Gubernur dapat mengolah serta mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu terhadap pengajuan hasil pemilihan, sebelum disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri. Hal itu tidak terlepas dari posisi Menteri Dalam Negeri 'Sebagai pembantu Presiden, dan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

²⁹⁷ Syufri Helmi Tanjung merupakan salah seorang anggota Fraksi PPP DPR RI waktu itu. Lihat dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hlm. 205.

Sementara pada tahap penentuan calon terpilih, adalah tahapan yang sama sekali berada di tangan pihak yang mengangkat, baik Presiden bagi calon Gubernur maupun Menteri Dalam Negeri bagi calon Bupati/Walikota. DPRD pada tahapan ini hanya dapat menerima hasil yang akan keluar, meskipun hasil tersebut berbeda dari sebelumnya. Misalnya pada tahap pemilihan, calon A mendapat dukungan 30 suara, sedangkan calon B oleh presiden mendapat 10 suara dari jumlah 40 orang anggota DPRD. Tetapi hasil tersebut tidak bisa dipertahankan pada tahap penentuan calon terpilih, boleh jadi calon B yang diangkat oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri sesuai dengan tingkatannya, kerana mereka berwenang untuk menentukan siapa yang diangkat.

Manakala seorang calon telah ditetapkan dan dilantik menjadi Kepala Daerah, maka terhitung mulai tanggal pelantikannya, seorang Kepala Daerah akan memegang masa jabatannya untuk lima tahun. Selama menjabat sebagai Kepala Daerah, ditentukan pula beberapa larangan baginya, yaitu: a. dilarang dengan sengaja melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah, Daerah dan atau Rakyat, b. dilarang turut serta dalam sesuatu perusahaan, c. dilarang melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberikan keuntungan baginya dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan daerahnya, bersangkutan, d. dilarang menjadi advokat atau kuasa dalam perkara di muka pengadilan.²⁹⁸

Kepala Daerah juga dapat berhenti, kerana meninggal dunia, dan diberhentikan kerana: a. atas permintaan sendiri, b. berakhir masa jabatannya dan

²⁹⁸ *Ibid*, Pasal 20

telah dilantik Kepala Daerah yang baru, c. melanggar sumpah/janji Kepala Daerah, d. tidak lagi memenuhi persyaratan-persyaratan Kepala Daerah, e. melanggar larangan-larangan Kepala Daerah, dan f. kerana sebab-sebab lain.²⁹⁹

Mekanisme pencalonan, pemilihan, pengangkatan dan juga pemberhentian Kepala Daerah di atas, dilakukan dalam rangka menentukan kedudukannya sebagai Kepala Daerah Otonom, atau dapat dikatakan sebagai Alat Pemerintah Daerah atau lembaga eksekutif daerah. Tetapi sebenarnya, mekanisme tersebut sekaligus menentukan kedudukan Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah atau dapat dikatakan sebagai Penguasa Tunggal di daerah, Administrator Tunggal, Administrator Utama, atau Wakil Pemerintah Pusat. Oleh kerana, mekanisme tersebut, khususnya dalam hal pengangkatan, telah mencakup kedua bentuk kedudukan Kepala Daerah.³⁰⁰ Sebagai Kepala Wilayah, ia harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercaya sepenuhnya oleh Pemerintah. Sementara sebagai Kepala Daerah Otonom, ia perlu mendapat dukungan dari rakyat yang dipimpinnya. Dengan demikian, setelah berada pada kedudukan sebagai Kepala Daerah Otonom, maka sekaligus berarti menduduki posisi sebagai Kepala Wilayah. Gubernur kerana jabatannya adalah Kepala Wilayah Provinsi, dan Bupati/Walikota kerana jabatannya juga adalah Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.³⁰¹

²⁹⁹ *Ibid*, Pasal 21

³⁰⁰ *Ibid*, angkat (1) Penjelasan mengenai Kepala Daerah

³⁰¹ *Ibid*, Pasal 79 ayat (1) dan (2)

4.3.4 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Undang-undang No. 5 Tahun 1974, jika dibandingkan dengan sebelumnya, merupakan satu-satunya undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang tidak memuat ketentuan tentang susunan, keanggotaan dan pimpinan DPRD secara rinci. Pada Pasal 27 dikatakan, bahawa susunan, keanggotaan dan pimpinan DPRD, termasuk juga mengenai sumpah/janji, masa keanggotaan dan larangan bagi anggota-anggota DPRD, diatur dengan undang-undang. Oleh kerana itu, untuk melihat lebih rinci mengenai hal-hal tersebut harus dilakukan lewat undang-undang mengenai susunan dan kedudukan MPR, DPRD dan DPRD. Sehubungan dengan keberadaan Undang-undang No. 5 Tahun 1974, maka undang-undang yang dimaksudkan adalah Undang-undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, yang telah diubah beberapa kali melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1975, Undang-undang No. 2 Tahun 1985 dan terakhir kali dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1995. Dalam tulisan ini, akan digunakan semua bentuk perubahan tersebut sesuai dengan materi yang diperlukan, tetapi dalam pengungkapannya tetap Menggunakan judul Undang-undang No. 16 Tahun 1969 agar lebih mudah difahamani.

Menurut Undang-undang No. 16 Tahun 1969 keanggotaan DPRD terdiri atas wakil-wakil dari organisasi peserta pemilihan umum dan golongan karya ABRI. Dengan komposisi kenggotaan demikian, maka jumlah keanggotaan golongan karya ABRI diangkat sebanyak seperlima dari jumlah keseluruhan anggota DPRD,³⁰² sedangkan pihak yang berwenang menetapkan pengangkatan

³⁰² Undang-undang No. 16 Tahun 1969, Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (1).

tersebut adalah Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden atas usul Panglima ABRI atau pejabat lain yang ditunjuk.³⁰³ Dengan demikian, maka dalam perkembangan keanggotaan DPRD di Indonesia, termasuk juga DPR, mulai saat ditetapkannya Undang-undang No. 16 Tahun 1969 telah dikenal adanya istilah keanggotaan DPRD yang ditentukan melalui pengangkatan. Sedangkan masa sebelumnya, khusus menurut ketentuan Undang-undang No. 18 Tahun 1965, semua anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum.

Adapun persyaratan yang harus dipenuhi bagi calon anggota DPRD, terdiri dari : a. WNI yang berusia 21 tahun serta bertakwa kepada Tuhan YME, b. dapat berbahasa Indonesia dan cakap menulis dan membaca huruf Latin, berpendidikan minimal SLTP atau yang berpengetahuan sederajat dan berpengalaman di bidang kemasyarakatan dan/atau kenegaraan, c. setia kepada Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa, Dasar Negara dan Ideologi Nasional, kepada Proklamasi 17 Agustus 1945, UUD 1945 serta kepada Revolusi kemerdekaan Bangsa Indonesia, untuk mengemban Amanat Penderitaan Rakyat, d. bukan bekas anggota organisasi PKI, termasuk organisasi massanya atau bukan seseorang terlibat langsung atau tidak langsung dalam Gerakan 30-S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya, e. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, f. tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kerana melakukan tindak pidana, yang diancam dengan penjara lima tahun atau lebih, dan g. nyata-nyata tidak sedang terganggu

³⁰³ *Ibid*, Pasal 17 ayat (4) dan Pasal 24 ayat (4)

jiwa/ingatannya.³⁰⁴ Setelah menjadi anggota DPRD, setiap anggota dilarang merangkap jabatan organiknya, khususnya bagi PNS, kecuali bagi anggota DPRD yang merupakan tenaga ahli dan pembebasan dari jabatan organiknya menghadapi kesulitan fungsional dalam melaksanakan pembangunan.³⁰⁵

Dalam masalah pemberhentian, Undang-undang No. 16 Tahun 1969 tidak mengenal istilah diberhentikan, yang ada hanyalah istilah berhenti antar waktu, meskipun maksudnya tidak berbeda. Menurut undang-undang ini bahawa anggota DPRD berhenti antar waktu sebagai anggota, kerana: a. meninggal dunia, b. atas permintaan sendiri secara tertulis kepada, Pimpinan DPRD, c. bertempat tinggal di luar wilayah Daerah yang bersangkutan, d. tidak memenuhi lagi syarat-syarat sebagai anggota DPRD berdasarkan keterangan yang berwajib, e. dinyatakan melanggar sumpah janji sebagai anggota DPRD dengan keputusan DPRD yang bersangkutan, f. diganti oleh Partai Politiknya sendiri, dan g. terkena larangan perangkapan jabatan.³⁰⁶

Bagi anggota DPRD yang berhenti antar waktu tersebut, maka pihak yang menempati posisinya adalah pihak yang berasal dari posisi yang sama sebelumnya, baik dari organisasi peserta pemilihan umum maupun dari golongan karya ABRI³⁰⁷ Anggota DPRD hasil pemilihan umum diganti oleh nama-nama yang tercantum dalam Daftar Calon Tetap (DCT) untuk pemilihan umum keanggotaan DPR/DPRD yang telah disahkan dari organisasi peserta pemilihan umum yang bersangkutan. Sedangkan anggota DPRD utusan golongan karya

³⁰⁴ *Ibid*, Pasal 2 ayat (1)

³⁰⁵ *Ibid*, Pasal 40

³⁰⁶ *Ibid*, Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1)

³⁰⁷ *Ibid*, Pasal 20 ayat (1a) dan Pasal 27 ayat (1a)

ABRI diganti oleh Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang ada pada perwakilan Panglima ABRI,³⁰⁸ dan masalah mekanisme pergantianya diserahkan kepada Peraturan Pemerintah untuk mengaturnya.³⁰⁹

Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah RI No. 36 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1975 dan Undang-undang No. 2 Tahun 1985. Mekanisme pergantian anggota DPRD, menurut Peraturan Pemerintah ini, yaitu :

- a. Bagi anggota yang diganti, maka calon penggantinya diambil dari nama yang tercantum dari DCT pemilihan umum anggota DPRD dan tidak terikat pada nomor urut dalam DCT tersebut.
- b. Nama tersebut diajukan oleh Dewan Pimpinan organisasi peserta pemilihan umum di tingkat daerah yang bersangkutan, kepada Menteri Dalam Negeri bagi DPRD I dan kepada Gubernur bagi DPRD II, melalui Pimpinan DPRD masing-masing.
- c. Sebelum diajukan kepada pihak yang berwenang tersebut, organisasi peserta pemilihan umum yang bersangkutan terlebih dahulu bermusyawarah dengan Pimpinan DPRD masing-masing.
- d. Calon pengganti dari golongan karya ABRI, diajukan oleh Panglima ABRI atau pejabat yang ditunjuknya kepada Menteri Dalam Negeri melalui Pimpinan DPRD masing-masing.

³⁰⁸ *Ibid*, Pasal 43 ayat (4)

³⁰⁹ *Ibid*, Pasal 51 ayat (6)

e. Pimpinan DPRD yang bersangkutan segera meneruskan calon pengganti antar waktu kepada Menteri Dalam Negeri bagi DPRD I, kepada Gubernur bagi DPRD II utusan peserta pemilihan umum, dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD II utusan golongan karya ABRI.³¹⁰

Jika dipandang sepintas lalu, ketentuan-ketentuan di atas menunjukkan bahawa ada perubahan baru yang dibawa, oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1974, di mana anggota DPRD tidak dapat diberhentikan oleh dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Tetapi, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan sebelumnya, bahawa DPRD masih berada di bawah pengaruh kekuasaan Kepala Daerah, khususnya dalam kaitan sebagai Pengusa Tunggal di daerah. Dalam hal pemberhentian anggota DPRD, Kepala Daerah memegang andil yang besar. Sebagai indikasinya lihat saja ketentuan bahawa apabila ternyata DPRD I melalaikan atau kerana sesuatu hal tidak dapat menjalankan fungsi dan kewajibannya sehingga dapat merugikan Daerah atau Negara, setelah mendengar pertimbang Gubernur, Menteri Dalam Negeri menentukan cara bagaimana hak wewenang dan kewajiban DPRD itu dapat dijalankan. Begitu juga bagi DPRD II penentuan cara yang dimaksud dapat dilakukan oleh Gubernur setelah mendengar pertimbangan Bupati/Walikota yang bersangkutan.³¹¹

Pertimbangan Kepala Daerah tersebut sangat politis sifatnya, dapat saja ia memberi pertimbangan kepada Menteri atau Gubernur bahawa seseorang anggota DPRD telah melalaikan atau tidak menjalankan fungsi dan kewajibannya dan

³¹⁰ Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1985 Pasal 34 dan 35.

³¹¹ Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 35

kerananya dapat diberhentikan. Ketika pertimbangan itu yang diberikan, maka Menteri Dalam Negeri dapat saja menganjurkan pada pimpinan partai politiknya untuk mengganti anggota DPRD yang bersangkutan. Demikian juga, kedudukan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal, yang salah satu tugasnya membina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa. Pada kedudukan ini DPRD-lah yang harus mengikuti kebijaksanaan-kebijaksanaan Kepala Daerah atau lebih tepat dikatakan sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap Kepala Daerah. Sehubungan dengan ini, Syufri Helmi Tanjung, mengatakan bahawa urusan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD telah mengakibatkan sulitnya posisi DPRD, kerana harus bertanggung jawab terhadap segala kebijaksanaan Gubernur sebagai Penguasa Tunggal dan Administrator Pembangunan, sedangkan sebaliknya Kepala Daerah hanya bertanggung jawab secara formal kepada DPRD.³¹²

Namun seolah-olah menutup mata dengan berbagai kemungkinan yang tidak diingini tersebut bakal terjadi, Undang-undang No. 5 Tahun 1974 ini secara normatif memang membuat struktur Pemerintah Daerah yang terdiri dari unsur Kepala Daerah dan DPRD, dengan maksud agar terciptanya tertib pemerintahan yang baik di daerah.

³¹² Lihat dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hhn. 206.

4.4. Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

4.4.1. Fungsi Hak dan Wewenang

Dalam struktur Pemerintah Daerah, menurut Pasal 13 ayat (1), DPRD berada di samping Kepala Daerah. Struktur demikian menunjukkan bahawa DPRD memiliki distribusi fungsi dan wewenang yang sama derajatnya dengan Kepala Daerah, yakni Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD bergerak di bidang legislatif. Tetapi, meskipun terdapat distribusi fungsi dan wewenang yang sama derajatnya antara DPRD dan Kepala Daerah, namun bukan berarti DPRD dapat menjalankan fungsi dan wewenangnya secara terpisah. Maksudnya, walaupun DPRD berada di posisi legislatif atau lembaga yang berwenang membentuk undang-undang, tetapi tidak berarti kalau wewenang ini dijalankannya secara mandiri, melainkan dijalankan bersama dengan Kepala Daerah. Hal ini berbeda dengan fungsi dan wewenang eksekutif, kerana walaupun DPRD menjadi unsur dari pemerintah daerah namun ia tidak boleh mencampuri bidang eksekutif.

Dengan demikian, sebenarnya, DPRD tidak memiliki fungsi legislatif secara órisinil. Oleh kerana itu, dalam kaitan apa sebenarnya yang menjadi fungsi DPRD, dalam huruf g bagian 4 mengenal penjelasan Daerah Otonom, ditegaskan bahawa fungsi DPRD tersebut adalah sebagai wakil rakyat. Dalam rangka berfungsi sebagai wakil rakyat, kepada DPRD diberikan hak-haknya. Memang, hak-hak tersebut tidak dikurangi dalam rangka pelaksanaan fungsi-fungsi lainnya, fungsi pengawasan misalnya, tetapi undang-undang ini menegaskan bahawa DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif. Tidak masalah jika pembatasan

ini diberikan dengan maksud agar Kepala Daerah dapat berkonsentrasi penuh terhadap fungsi eksekutif, asalkan DPRD dapat mengoreksinya lewat keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Tetapi, sekali lagi, pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada DPRD ternyata hanyalah bersifat memberi dan bukan dalam bentuk bertanggungjawab.³¹³

Oleh kerana itu cukup beralasan jika penjelasan huruf g bagian 4 di atas menentukan bahawa DPRD memiliki fungsi sebagai wakil rakyat. Tentunya fungsi ini dimiliki DPRD lebih sempurna jika dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya. Untuk dapat melaksanakan fungsi sebagai wakil rakyat, menurut Pasal 29, kepada DPRD diberikan hak-hak, yang meliputi: a. hak anggaran, b. hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, c. hak meminta keterangan, d. hak mengadakan perubahan, e. hak mengajukan pernyataan pendapat, f hak Prakarsa, dan g. hak penyelidikan.

Meskipun hak tersebut menjadi bagian yang interent dengan fungsi DPRD sebagai wakil rakyat, namun untuk menggunakan hak-hak tersebut harus berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri, khususnya hak-hak yang dimaksud pada butir a dan f tersebut. Sedangkan mengenai cara penggunaan hak penyelidikan diatur dengan undang-undang tersendiri. Hal ini dipandang perlu kerana 4 penyelidikan tersebut mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang luas.

³¹³ Undang-undang No. 5 tahun 1974, Pasal 22 ayat (3)

Hak-hak DPRD tersebut juga digunakan sebagai dasar untuk melaksanakan berbagai kewenangannya. Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974, terdapat beberapa kewenangan yang menjadi milik DPRD, yaitu:

- a. Mencalonkan dan memilih Kepala Daerah tingkat I, dari sedikit-dikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Demikian juga terhadap pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah tingkat II, selah dimusyawarahkan dan disepakati bersama dengan Gubernur Kepala Daerah.³¹⁴
- b. Mengajukan hasil pemilihan Kepala Daerah tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dari sedikit-dikitnya dua orang untuk diangkat salah seorang diantaranya. Demikian dan juga terhadap hasil pemilihan Kepala Daerah tingkat III kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah.³¹⁵
- c. Meminta keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah, sekurang-kurangnya sekali setahun, lalu jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah sendiri.³¹⁶
- d. Menandatangani Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah.³¹⁷

³¹⁴ *Ibid*, Pasal, 22 ayat (3)

³¹⁵ *Ibid*, Pasal, 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2).

³¹⁶ *Ibid*, Pasal, 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2).

³¹⁷ *Ibid*, Pasal 46 ayat (2).

- e. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan unsur Fraksi-fraksi yang belum tenyakini dalam Pimpinan DPRD, berhak menjadi anggota Badan Pertimbangan Daerah.³¹⁸

Dengan berbagai hak dan wewenang tersebut, seharusnya ada penambahan hak bagi DPRD, yaitu hak untuk memilih. Tanpa hak untuk memilih, bagaimana DPRD dapat menjalankan wewenangnya untuk memilih calon Gubernur atau calon Bupati/Walikota, tetapi uniknya undang-undang ini tidak menegaskan hak tersebut. Namun, jika memperhatikan ketentuan-ketentuan pemilihan Kepala Daerah tersebut, mungkin ada benarnya kenapa hak tersebut tidak ditegaskan sebagai bagian dari hak-hak DPRD, kerana pada dasarnya hak memilih tersebut memang bukan menjadi milik DPRD. Perhatikan saja dalam hal pemilihan Kepala Daerah, di mana keputusan pemilihan terakhir berada di tangan Presiden bagi Gubernur dan di tangan Menteri Dalam Negeri bagi Bupati/Walikota. Sedangkan DPRD hanya menyampaikan hasil pemilihan tersebut sedikit-dikitnya dua orang, itupun setelah sebelumnya dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur dan dengan Gubernur Kepala Daerah bagi calon Bupati/Walikota.

Begitu juga terhadap hak-hak yang lain, meskipun telah ditegaskan dalam undang-undang ini tentang keberadaannya, tetapi ruang lingkup penggunaan hak-hak tersebut dapat dikatakan sempit sekali. Wewenang dalam bentuk ungkapan memberi persetujuan dan memberi pertimbangan merupakan sebagian besar wewenang yang dimiliki DPRD untuk menggunakan hak-haknya tersebut.

³¹⁸ *Ibid*, Pasal 46 ayat (2).

Sungguhpun demikian, Undang-undang No. 5 Tahun 1974 dapat dikatakan sebagai undang-undang yang telah memberikan porsi hak dan wewenang, sedikit lebih besar kepada DPRD apabila dibandingkan dengan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 sebelumnya.

Memang jika dipandang dari hakekatnya, menurut B. N. Marbun, maka tidak pernah ada satu undang-undang pun yang sempurna. Namun jika ditimbang-timbang maka dapat dikatakan bahwa Undang-undang No. 5 Tahun 1974 merupakan intisari dari peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sebelumnya. Lewat undang-undang ini, DPRD memiliki pijakan hukum yang cukup luas dan menantang.³¹⁹

Buktinya, paling tidak, Hak anggaran, hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak mengadakan perubahan, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak prakarsa dan hak penyelidikan, telah ditegaskan sebagai hak-hak DPRD oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1974, sementara dalam Undang-undang No. 18 Tahun 1965, hak-hak tersebut tidak ditegaskan. Bahkan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tidak mengenal adanya pemilihan calon Kepala Daerah, kecuali hanya bentuk pengangkatan.

4.4.2. Kewajiban

Di samping adanya hak-hak yang diberikan kepada DPRD, juga ditentukan pula kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhinya. Kewajiban-kewajiban tersebut, menurut Pasal 30 terdiri dari : a. mempertahankan,

³¹⁹ B.N. Marbun, *Op. Cit.* Hlm. 77

mengamankan serta mengamalkan Pancasila UUD 1945, b. menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuensi GBHN, ketetapan-ketetapan MPR serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku, c. bersama-sama Kepala Daerah menyusun APBD dan Perda untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Kepala Daerah, dan d. memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan pemerintah.

Butir a dan b merupakan kewajiban yang tidak bisa ditawar-tawar dalam rangka mempertahankan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Jika kedua bentuk kewajiban tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh DPRD, konsekuensinya sudah tentu akan mengancam keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia. Adapun kewajiban menurut butir c. merupakan kewajiban yang harus dipenuhi dalam rangka menjalankan tanggung jawab terhadap kepentingan rumah tangga daerah sendiri. Sedangkan butir d, merupakan kewajiban yang dilakukan dalam rangka memelihara proses demokrasi di daerah. Dengan demikian, berarti terdapat kewajiban yang bersifat konstitusional, ekonomis dan politis. Kewajiban konstitusional berupa kewajiban untuk menjalankan ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Pancasila, UUD 1945, GBHN, dan termasuk juga peraturan perundang-undangan lainnya, Ketetapan MPR misalnya. Kewajiban ekonomis, termasuk juga administratif, yaitu kewajiban untuk mengurus hal kepentingan rumah tangga daerah. Sementara kewajiban politis adalah kewajiban untuk

menampung aspirasi-aspirasi politik sebagai wujud terlaksananya proses demokrasi di daerah.

Adanya kewajiban tersebut juga sebagai konsekuensi dari adanya hak-hak yang diberikan. Oleh kerana di mana ada hak di situ pula ada kewajiban, keduanya selalu beriringan dalam perhubungan hukum (*rechtsbetrekking*). Jika cuma hak-hak yang ditonjolkan, tanpa dirangi oleh kewajiban, maka sudah tentu penggunaan hak-hak tersebut menjadi tidak terkendali atau samalah artinya dengan kesewenang-wenangan. Begitu juga sebaliknya, jika hanya kewajiban yang dibebankan, tanpa diikuti perberian hak-hak, maka yang terjadi adalah bentuk kewajiban semu atau manipulasi kerana merasa terpaksa untuk menjalankannya. Dengan demikian, intinya kewajiban-kewajiban yang diberikan kepada DPRD tersebut adalah bentuk pembatasan dari hak-hak yang diterimanya.

4.5. Kekuasaan Kepala Daerah

4.5.1. Fungsi dan Wewenang

Berbicara mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah, maka arah pembicarannya tidak terlepas dari bentuk kedudukan Kepala Daerah itu sendiri. Seperti telah diuraikan di atas, Kepala Daerah memiliki dua kedudukan, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administratif. Bertindak atas nama Kepala Daerah Otonom, posisi Kepala Daerah sama derajatnya dengan DPRD, di mana Kepala Daerah memegang, kedudukan sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di daerah atau bidang eksekutif, sedangkan DPRD memegang urusan bidang legislatif daerah, meskipun urusan ini dipegang DPRD

bersama Kepala Daerah. Tetapi sebagai Kepala Wilayah Administrati Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah, dan dalam hal ini Kepala Daerah berada di atas DPRD kerana menjadi wakil Pemerintah Pusat. Untuk, pembicaraan mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah harus disesuaikan dengan kedua bentuk kedudukannya tersebut.

Dalam kedudukannya sebagai Kepala Daerah Otonom, atau dapat juga dikatakan sebagai Alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang untuk memimpin dan bertanggungjawab sepenuhnya terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, seperti dijelaskan Pasal 22 ayat (1). Namun kemudian, fungsi dan wewenang di bidang pemerintahan ini diikuti pula oleh beberapa fungsi dan wewenang lainnya yang merupakan bagian dari bidang pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut :

- a. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan.³²⁰
- b. Menetapkan keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan perda atau urusan- urusan dalam rangka tugas pernbantuan.³²¹
- c. Menunjuk pejabat pelaksana tugas Sekretaris Daerah, apabila Sekretaris Daerah berhalangan menjalankan tugasnya.³²²
- d. Mengatur masalah pembinaan kepegawaian Pegawai Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³²³

³²⁰ Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 23

³²¹ *Ibid*, Pasal 45

³²² *Ibid*, Pasal 48 ayat (5)

³²³ *Ibid*, Pasal 54 ayat (1)

- e. Menyelenggarakan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawas kewangan daerah berdasarkan perda dan peraturan perundangan undangan yang lebih tinggi.³²⁴

Sebagian dari wewnag tersebut dianggap bersifat murni eksekutif, seperti mewakili daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan menunjuk pejabat pelaksana tugas Sekretaris Daerah ketika Sekretaris Daerah berhalangan tugas, dan merminta kepada Menteri untuk mempermudah atau memperkerjakan Pegawai Negeri kepada Daerah. Dalam hubungan ini, mungkin beralasan jika DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif, sebagaimana maksud angka 3 penjelasan mengenai Pemerintah Daerah. Oleh kerana, hal tersebut merupakan bagian dari fungsi administratif pemerintahan. Tetapi sebagian dari fungsi dan wewenang Kepala Daerah di atas, juga dianggap bersifat tidak murni eksekutif, bahkan menurut teori pemisahan kekuasaan, fungsi dan wewenang tersebut merupakan bagian dari bidang legislatif.

Memang betul UUD 1945 tidak menganut konsep pemisahan kekuasaan dalam arti formil, namun fungsi dan wewenang seperti menetapkan perda, menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan perda atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan, mengatur masalah pembinaan kepegawaian Pegawai Daerah dan menyelenggarakan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan kewangan Daerah, tidak bisa dilakukan sendiri oleh Kepala Daerah kecuali bersama DPRD. Oleh kerana, di samping

³²⁴ *Ibid*, Pasal 62 ayat (1)

adanya ketentuan UUD 1945 mengenai percampuran kewenangan di bidang legislatif, juga DPRD sendi merupakan bagian dari struktur pemerintah daerah.

Akan tetapi, dalam Implementasinya tidak, demikian. Menurut B. N. Marbun, rumusan dan arti Pemerintah Daerah, seringkali disalah tafsirkan oleh pihak eksekutif Dengan menggunakan istilah kebijaksanaan Pemerintah Daerah (Pemda), Kepala Daerah dalam banyak hal tidak memberitahukan atau mengkonsultasikan kebijaksanaan tersebut terlebih dahulu kepada DPRD.³²⁵ Namun terlepas dari kesalahan implementasi tersebut, paling tidak secara teori dapat dikatakan bahwa fungsi dan wewenang eksekutif sebagai Kepala Daerah Otonom, ada yang bersifat murni eksekutif dan yang tidak murni eksekutif.

Sedangkan fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah, meliputi :

- a. Membina ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan, ketenteraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- b. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi negara dan, politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa, sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah.
- c. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya

³²⁵ B.N. Marbun, *Op.Cit.* Hlm. 85

- d. Melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah
- e. Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundng- undangan dan peraturan daerah di jalankan oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu sama mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.
- f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.³²⁶

Bertindak atas nama kepala wilayah, hakikat Kepala Daerah adalah sebagai pemerintah pusat, yang memiliki fungsi dan wewenang sebagai pembina ketentraman dan ketertiban, pembina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa, koordinator terhadap instansi-instansi vertikal, pembimbing dan pengawas terhadap pemerintah daerah, pembina tertib pemerintahan, dan pelaksana tugas-tugas lainnya. Adapun uraian-uraian mengenai maksud fungsi dan wewenang, tersebut.³²⁷ sebagaimana tertuang dalam Undang-undang No. 5 tahun 1974, ringkasannya meliputi beberapa poin seperti berikut ini :

- a. Pembina ketentraman dan ketertiban.

Kemtentraman dan ketertiban yang dimaksud adalah suatu keadaan di mana Pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur. Tetapi ketenteraman dan ketertiban tersebut tidak akan terwujud apabila adanya gangguan-gangguan, antara lain berupa pelanggaran hukum, bencana alam atau bencana yang ditimbulkan

³²⁶ Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 81.

³²⁷ *Ibid*, Penjelasan butir 5 Mengenai Wilayah Administratif

manusia, dan faktor-faktor yang terletak di bidang ekonomi dan kewangan. Oleh kerana itu, menjadi tugas kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah untuk menetapkan kebijaksanaan pembinaan serta memelihara ketenteraman dan ketertiban yang berlaku di seluruh wilayah negara, termasuk juga mengerahkan alat-alat keamanan. Sehubungan dengan itu, Kepala Wilayah diberikan wewenang, meliputi pengaturan untuk dapat mendorong terciptanya ketenteraman dan ketertiban masyarakat, pengaturan kegiatan-kegiatan penanggulangan bencana, dan pengaturan kegiatan-kegiatan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya.

b. Pembina ideologi negara, politik dalam negera dan kesatuan bangsa.

Menjawab Pemandangan Umum Fraksi PPP mengenai maksud Pembinaan ideologi dan politik, Pemerintah mengatakan bahawa yang dimaksud dengan pembinaan ideologi dan politik adalah ideologi Negara dan Politik Negara, yakni Pancasila dan UUD 1945.³²⁸ Mengamankan dan mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 menjadi tugas dan kewajiban seluruh perangkat negara. Mengamankan berarti selalu berusaha menghidarkannya dari berbagai rongrongan dan penyelewengan yang terjadi. Sedangkan mengamalkannya berarti melaksanakan berbagai prinsip dan ajarannya dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian diharapkan terciptanya kestabilan dan kemantapan politik, yang pada gilirannya akan memperlancar

³²⁸ Sujamto, Achamid Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit.* Hlm. 145

pembangunan masyarakat adil dan makmur. Demikian juga perlunya usaha-usaha pembinaan kesatuan bangsa, oleh kerana, keadaan bangsa ini memang bersifat *Bhinneka Tunggal Ika*. Semua upaya pembinaan tersebut menjadi tugas, kewajiban dan tanggung jawab kepala wilayah berdasarkan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh pemerintah.

c. Koordinator terhadap instansi-instansi vertikal.

Instansi-instansi vertikal merupakan perangkat De pertemen-departemen atau lembaga-lembaga Pemerintah non-departemen yang ditempatkan di daerah untuk melaksanakan sebagian urusan departemen-departemen atau lembaga-lembaga. Pemerintah non-departemen tersebut. Dalam praktiknya antara Urusan-urusan yang diselenggarakan oleh masing-masing instansi vertikal, juga antara, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah daerah dan instansi-instansi vertikal, erat hubungannya satu dan yang lain. Untuk mencapai daya guna, dan hasil guna yang sebesar-besarnya sangat perlu penyelenggaraan urusan-urusan itu dikoordinasikan sebaik-baiknya. Pejabat yang berwenang dan berkewajiban untuk menyelenggarakan koordinasi tersebut adalah Kepala Wilayah.

Menurut Wang Soewandi (Diden PUOD), seperti dikutif M. Solly Lubis, wewenang koordinasi Gubernur dan Bupati/Walikota, yaitu mengenai aspek urusan pemerintahan umum dalam sistem dekonsentrasi, selain mengenai aspek otonomi daerahnya dalam sistem desentralisasi. Oleh kerana menurut UUD 1945, Presiden adalah

penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, dan kerana juga Presiden adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi. Dalam pelaksanaan tugas Presiden, Menteri mendemonstrasikan lebih lanjut penyelenggaraan daerah kepada kantor-kantor wilayahnya. Bagi Departemen Dalam Negeri tugas dan fungsi itu dilimpahkan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota dalam kedudukan sebagai kepala wilayah. Namun demikian, Bupati/ Walikota.³²⁹ Untuk itulah, maka dalam koordinasikan kegiatan-kegiatan instansi dengan pemerintah daerah, kepala wilayah harus selalu memperhatikan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Pembimbing dan pengawas terhadap Pemerintah Daerah.

Bimbingan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Daerah, di samping menjadi tugas Pemeritah adalah juga menjadi tugas Kepala Wilayah. Khususnya mengenai pengawasan, seperti halnya Undang-undang No.18 Tahun 1965, menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974 juga dilakukan tiga bentuk pengawasan, yaitu pengawasan urnalni, pengawasan preventif dan pengawasan refresif. Pengawasan umum dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota sebagai Wakil Pemerintah di daerah. Pengawasan preventif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I, dan oleh Kepala Daerah Tingkat I bagi Daerah tingkat II. Sedangkan pengawasan represif, yaitu suatu pengawasan

³²⁹ M. Solly Lubis, *Op.Cit.* Hlm 112

yang dilakukan dengan cara mempertangguhkan atau atau membatalkan peraturan atau keputusan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan atau perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatanya. Penangguhan atau pembatalan tersebut dilakukan oleh pejabat yang berwenang. Tetapi, sekali lagi bimbingan dan pengawasan itu harus selalu dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

e. Pembina tertib pemerintahan.

Peraturan perundang-undangan dan perda harus selalu diusahakan agar ditaati bukan saja oleh rakyat tetapi juga oleh instansi-instansi pemerintah dan merintah daerah serta pejabat-pejabat yang bersangkutan. Tugas ini adalah agar kepala wilayah dalam semua tingkatan. Dalam hubungan ini kepala wilayah dapat mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu sesuai dengan wewenang yang ada padanya.

f. Pelaksana tugas-tugas lainnya.

Selain tugas-tugas tersebut di atas, maka kepala wilayah melaksanakan tugas-tugas Pemerintah yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan ditugaskan kepadanya dan juga tugas-tugas lain yang tidak menjadi tugas sesuatu instansi Pemerintah ataupun Pemerintah daerah. Jelasnya, dalam semua tingkatan, Kepala Daerah dapat bertindak sebagai wakil Pemerintah pusat yang sekaligus

bertindak selaku Penguasa Tunggal di daerah, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, bidang peradilan, bidang luar negeri dan bidang moneter dalam arti mencetak Liang, menentukan nilai mata uang dan sebagainya. Kepala Daerah berkewajiban untuk memimpin penyelenggaraan pemerintaha, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina segala bidang kehidupan masyarakat.

Sebenarnya, pada pembahasan RUU ini di DPRD istilah Penguasa Tunggal telah diperdebatkan, kususnya oleb Fraksi PPP. Akan tetapi, meskipun menyanggkut adanya istilah-istilah lain untuk itu-seperti Administrator Tunggal atau Admnistrator utama-namun Pemerintah tetap berpendirian bahawa istilah Penguasa Tuggal adalah sudah tepat dan tidak perlu diganti, kerana mengingat kedudukan Kepala Wilayah dan mengingat luas serta beratnya tugas seorang Kepala Wilayah.³³⁰

Predikat Penguasa Tunggal itu menunjukkan bahawa fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah tidak dapat ditandingi oleh pihak manapun di daerah, termasuk juga oleh DPRD. Bahkan dalam pengertian ini, DPRD berada di bawah kekuasaan Kepala Daerah, meskipun Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tidak menegaskan bahawa Kepala Daerah dapat memberhentikan anggota DPRD, sebagaimana halnya Undang-undang No. 18 Tahun 1965 sebelumnya. Namun sebagai Penguasa Tunggal, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang yang sangat luas.

³³⁰ Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op.Cit.* Hlm. 161

4.5.2 Kewajiban

Kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada Kepala Daerah, juga tidak terlepas dari bentuk-bentuk fungsi dan wewenang yang ada padanya. Dengan kata lain, bahwa kewajiban-kewajiban Kepala Daerah itu dibagi menjadi kewajiban sebagai Kepala Daerah Otonom dan kewajiban sebagai Kepala Wilayah. Bertindak atas nama Kepala Daerah Otonom, Gubernur/Bupati/Walikota berkewajiban: a. menyelenggarakan pemerintahan di daerah, yang secara hierarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan b. memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD minimal sekali setahun dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh DPRD.³³¹

Kewajiban yang diberikan kepada presiden secara hierarki tersebut berbeda dengan kewajiban yang diberikan kepada DPRD. Perbedaannya, sama seperti yang ditentukan dalam Undang-undang no 18 tahun 1965, sebagaimana telah diuriakan kepada DPRD, pedoman dan tata pelaksanannya harus berdasarkan pedoman ditetapkan oleh menteri dalam negeri.

Sedangkan kewajiban sebagai kepala wilayah, adalah kewajiban yang berhubungan dengan fungsi dan wewenang sebagai kepala wilayah itu sendiri, yakni berupa kewajiban untuk membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat, membina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa, menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, membimbing dan mengawasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, membina tertib pemerintahan,

³³¹ Undang-undang No. 5 tahun 1974, pasal 22

dan melaksanakan tugas-tugas lain berdasarkan peraturan perundang-undangan serta tugas-tugas yang tidak menjadi tugas sesuatu instansi Pemerintah atau pemerintah daerah.

4.6. Hubungan DPRD dan Kepala Daerah

Megenai hubungan ini, sebelumnya pada waktu pembahasan RUU di DPR ramai diperdebatkan. Fraksi ABRI, dalam Pemandangan Umum yang disampaikan kaum oleh Rahardjo Prodjopradoto, mengatakan :

Selanjutnya prinsip ini kiranya dapat diterapkan pula bagi pengaturan hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD, sehingga meskipun Kepala daerah itu tidak bertanggung jawab kepada DPRD (sebab ia bertanggungjawab kepada Presiden, melalui Menteri Dalam Negeri), namun ia diwajibkan untuk memberi keterangan pertanggungjawabannya. Sebab, meskipun DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif yang memang menjadi wewenang dan tanggung jawab Kepala Daerah sepenuhnya, namun perlu diinsyafi bahawa DPRD adalah unsur pemerintahan daerah.³³²

Dalam Pemandangan Umum Fraksi PDI, lewat juru bicaranya Sabam Sirait- dicatakan: "... Fraksi PDI lebih cenderung kepada Peraturan Daerah seperti yang sekarang ini ada, ialah penandatanganan oleh Pimpinan DPRD dan juga oleh Kepala Daerah sesuai dengan pengertian bahawa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD".³³³

Sementara Fraksi Karya Pembangunan, melalui juru bicaranya Asdirun wirjokoesoemo, mengatakan.

Selankutnym menurut Pasal 23 ayat (3) Kepala Daerah sebagai Alat Dalam berkewajiban memberikan keterangan kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun. Dengan demikian tampak jelas, bahawa DPRD bergerak dalam bidang legislatif dan tidak akan mencampuri pelaksaa

³³² Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit.* Hlm. 34

³³³ *Ibid*, Hlm. 49-50

bidang eksekutif. Kepala Daerah dan DPRD dengan demikian mempunyai tugas kewajiban dalam bidangnya sendiri-sendiri dan menunjukkan pula bahawa kedua lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang sama tinggi derajatnya dan mempunyai hubungan yang wajar di antara keduanya.³³⁴

Sedangkan Fraksi PPP, lewat juru bicaranya Mashoedoelhaq, mengatakan hal yang tak jauh berbeda dengan fraksi-fraksi sebelumnya, yaitu:

Sebagal kelanjutan, Kepala Daerah hanis bertanggung jawab kepada rakyat metalul wakil-waklinya di DPRD. Wajarlah bila Kepala Daerah Yang dipilih oleh DPRD Itu dan menjadi pemimpin pemerintalian daerah dan pemimpin pula dari masyarakatnya, ia mempertanggung jawabkan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPRD, sekalipun DPRD tidak bisa memberhentikan Kepala Daerah.

Penilaian DPRD terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah akan merupakan tambahan bahan penilaian Presiden terhadap Kepala Daerah.³³⁵

Jika diarahkan pada pembicaraan mengenai hubungan DPRD dan Kepala Daerah, keseluruhan pemandangan umum fraksi-fraksi di atas menunjukkan suatu inti pemahaman bahawa adanya keinginan semua fraksi untuk menciptakan hubungan yang serasi dan seimbang antara Kepala Daerah dan DPRD, dengan kewntuan: Pertama, bahawa hubungan yang serasi dan seimbang tercipta apabila kedua lembaga tersebut memiliki fungsi dan wewenang yang sama derajatnya. Kedua, bahawa hubungan yang serasi dan seimbang tercipta apabila kedua lembaga tersebut sama-sama dapat menjalankan fungsi dan wewenang masing-masing secara penuh, atau jika ada suatu lembaga dapat mencampuri wewenang lembaga lainnya maka hal itu harus diikuti dengan suatu konsekuensi. Misalnya, dikeranakan Kepala Daerah dapat mencampuri bidang legislatif DPRD, konsekuensinya Kepala Daerah wajib memberi keterangan pertanggungjawaban tentang pelaksanaan bidang eksekutifnya kepada DPRD.

³³⁴ *Ibid*, Hlm. 66-67

³³⁵ *Ibid*, Hlm. 112-113

Terhadap semua pembandingan umum di atas, pada prinsipnya Pemerintah tidak berkeberatan untuk menentukan adanya keterangan pertanggungjawaban oleh Kepala Daerah terhadap DPRD, sebagai bentuk penciptaan hubungan yang seimbang di antara keduanya atas nama Pemerintah Daerah. Asalkan saja hal itu tidak mengurangi pengertian bahawa Kepala Daerah itu bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dengan demikian maka keterangan pertanggungjawaban yang diberikan kepada DPRD itu adalah tanggung, jawab pelaksanaan tugas Kepala Daerah kepada Presiden.³³⁶

Dengan demikian, dapat difahamani bahawa hubungan yang terjadi antara Kepala Daerah dengan DPRD adalah hubungan yang dilakukan dalam rangka sama-sama sebagai unsur Pemerintah daerah, yakni sebagai lembaga eksekutif daerah dan sebagai lembaga legislatif daerah. Oleh kerana undang-undang ini tidak menganut prinsip pernisahan kekuasaan, meskipun pada dasarnya memiliki batas-batas kewenangan masing-masing, maka yang banyak terjadi di antara keduanya adalah bentuk percampuran kewenangan. Bentuk-bentuk percampuran kewenangan tersebut, antara lain: a. bersama-sama menyusun APBD dan berbagai peraturan daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undnagan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah,³³⁷ b. dan kepala dareah dengan persetujuan DPRD.³³⁸

³³⁶ *Ibid*, Hlm. 130

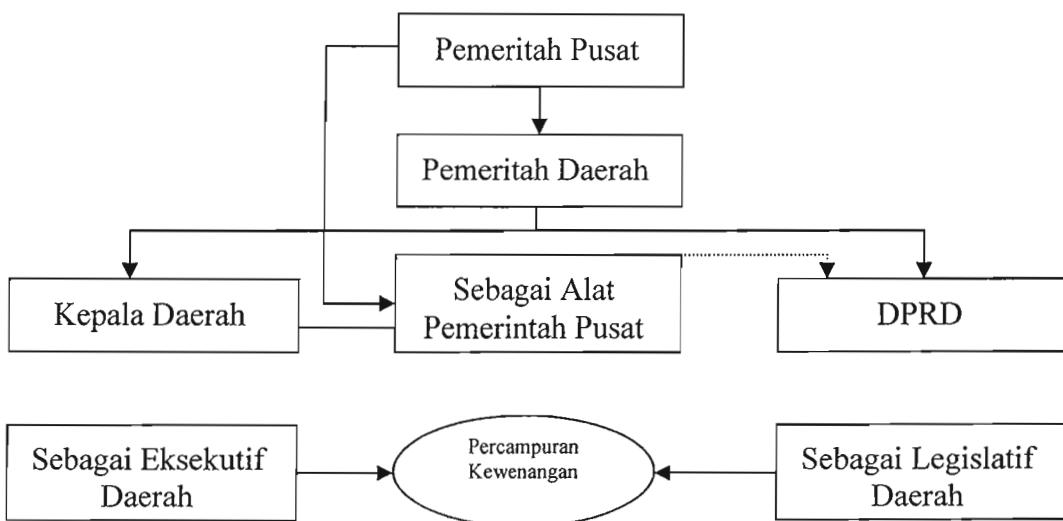
³³⁷ Undang-undnag No. 5 Tahun 1974 Padal 30 huruf c

³³⁸ *Ibid*, Pasal 38 dan Pasal 4 ayat (2)

Melalui hubungan di atas sebenarnya ada tiga bentuk Pengagehan kekuasaan di antara Kepala Daerah dan DPRD. yaitu: Pertama, kekuasaan yang secara utuh menjadi milik DPRD, seperti mencalonkan dan memilih calon Kepala Daerah I anggota Badan Pertimbangan Autonomi, dan sebagainya. Kedua, kekuasa yang secara utuh menjadi milik Kepala Daerah, seperti mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk- melaksanakan perda atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan, menunjuk pejabat pelaksana tugas Sekretaris Daerah apabila Sekretaris Daerah berhalangan menjalankan tugasnya, dan sebagainya. ketiga. kekuasaan, tidak dikhususkan bagi DPRD dan tidak pula bagi Kepala Daerah, tetapi dibekali kepada keduanya menjalankannya secara bersama-sama, atau dalam bentuk percampuran Kewenangan. Misalnya penangkatan calon wakil kepala daerah. di mana pihak berwenang memberi pertimbangan adalah DPRD sedangkan pihak yang berwenang mengajukannya adalah Kepala Daerah. Akan tetapi terlepas dari hubungan tersebut, terdapat suatu bentuk kekuasaan lain yang dimiliki oleh Kepala daerah, yaitu kekuasaan yang langsung diberikan kepadanya sebagai kepala wilayah atau Penguasa Tunggal di daerah. Bentuk kekuasaan ini memang bukan bagian dari kekuasaan pemerintah daerah, namun kerana kepala wilayah adalah Kepala Daerah sendiri maka mau tidak mau kekuasaan tersebut dapat menjadi bagian bentuk-bentuk kekuasaan yang dpat ditemukan dalam penyelenggaran pemerintah daerah. Dengan kata lain, bentuk kekuasaan, keempat. Adalah kekuasaan yang ditentukan menjadi milik kepala daerah sebagai kepala wilayah atau penguasa tunggal di daerah. Bentuk-bentuk kekuasaan ini diantaranya

kepada daerah memiliki fungsi dan wewenang sebagai pembina Keempat bentuk hubungan kekuasaan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Rajah 4.3
Bentuk Pengagehan Kekuasaan Antara DPRD Dan Kepala Daerah
Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974



Catatan: arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung (→) atau mempengaruhi tidak langsung (- - →).

Meskipun sedikit berbeda dengan Undang-undang, No. 18 Tahun 1965, mana DPRD memiliki garis hubungan kekuasaan langsung kepada Kepala Daerah sebagai alat pemerintah pusat, kerana DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan juga anggota DPRD dapat diberhentikan atau diusulkan pemberhentiannya oleh Kepala Daerah, maka menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974 garis hubungan kekuasaan secara langsung tersebut sudah dihilangkan, kerana DPRD tidak lagi bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan juga tidak ada ketentuan konkrit yang dapat dijadikan justifikasi baik Kepala Daerah untuk memberhentikan anggota DPRD. Tetapi sebagai kepala wilayah, garis hubungan kekuasaan secara tidak langsung tersebut tetap terjadi antara

Kepala Daerah dengan DPRD, oleh kerana sebagai Pengusa Tunggal di daerah, pada dasarnya DPRD berada di bawah kekuasaan kepala wilayah. Jadi, artinya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 juga menempatkan Kepala Daerah sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan lebih dominan daripada DPRD, tentunya dengan kedua fungsinya tersebut. Jika Kepala Daerah memiliki dominasi kekuasaan atas DPRD, jelaslah bahawa Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menjadi tidak seimbang.

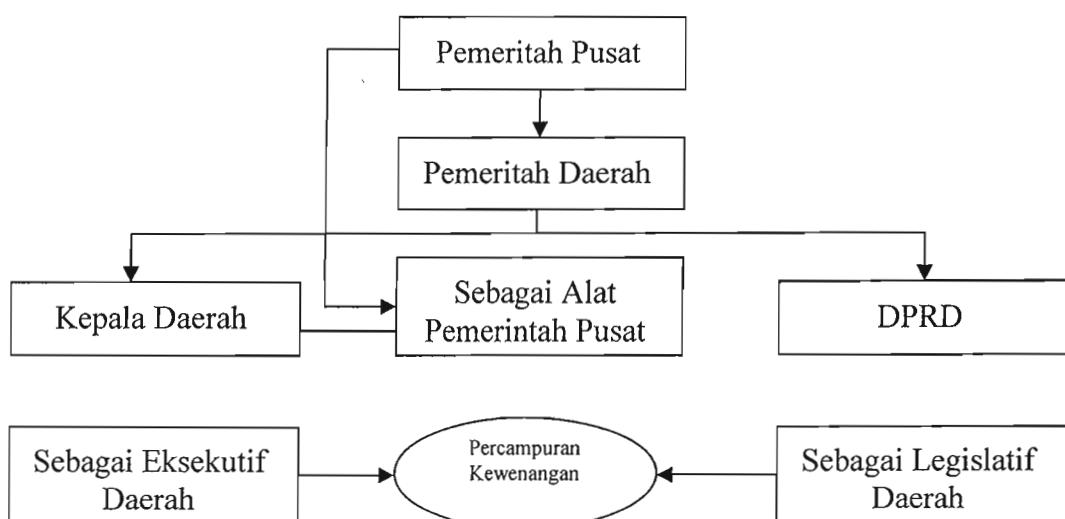
BAB V

PERUBAHAN PENGAGEHAN KEKUASAAN ANTARA DPRD DAN KEPALA DAERAH ERA REFORMASI (1999-2004)

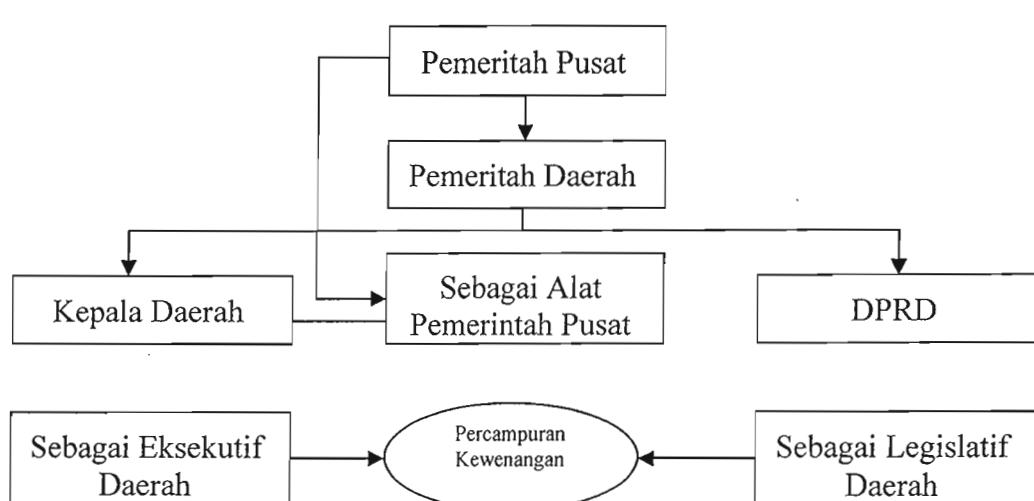
5.1. Pergeseran Pengagehan Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Rajah 5.1

Bentuk Pengagehan Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah Menurut
Undang-undang No. 5 Tahun 1965



5.2. Pergeseran Pengagehan Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974



Rumusan :

- 1) Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut keempat undang-undang pemerintahan daerah telah bergeser dari ketentuan UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia. Meskipun UUD 1945 sebelum amandemen kurang memperjelas pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden, namun tetap diadakan prinsip *checks and balances* dan tidak ada prinsip wewenang yang subordinatif. Prinsip *checks and balances* tercermin dengan adanya kesempatan masing-masing lembaga untuk melakukan fungsinya, DPR melakukan fungsi legislatif dan anggaran dan pengawasan, dan presiden menjalankan fungsi legislatif dan eksekutif. Tidak adanya prinsip wewenang yang subordinatif, presiden tidak dapat membubarkan DPR dan DPR tidak bisa memberhentikan Presiden.
- 2) Dalam undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak memuat adanya prinsip *checks and balances* dan sebaliknya memuat adanya prinsip wewenang subordinatif antara DPR dan Kepala Daerah. Tidak adanya prinsip *checks and balances* karena DPRD tidak dapat menjalankan fungsi anggaran dan pengawasannya, sementara fungsi legislasinya berada pada porsi yang lebih kecil dibandingkan porsi yang dimiliki Kepala Daerah. Sebaliknya undang-undang menganut prinsip wewenang subordinatif, dimana Kepala Daerah dan anggota DPRD bertanggung jawab. Kepala Daerah dan anggota DPRD dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah.
- 3) Dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, dimana Kepala Daerah memiliki wewenang subordinatif Kepala Daerah tersebut atas DPRD. Wewenang subordinatif Kepala Daerah tersebut diindikasikan melalui ketentuan bahwa DPRD menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, dan sebagai Penguasa Tunggal di Daerah maka Kepala Daerah secara tidak langsung dapat memberhentikan anggota DPRD.

5.1.1. Proses Pembentukan Undang-undang No. 22 Tahun 1999

Tak jauh berbeda dengan dua Undang-undang sebelumnya undang-undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 juga memiliki beberapa landasan bagi kelahirannya. Tentunya secara umum, landasan-landasan yang dimaksud dapat dilihat dari beberapa konsederan undang-undang ini sendiri. Terdapat enam butir (huruf a sampai huruf f) yang dituangkan dalam bagian konsederan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, yaitu :

- a. Bahawa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Autonomi Daerah;
- b. Bahawa dalam penyelenggaraan Autonomi Daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemeritaan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah;
- d. Bahawa dalam mengahadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan Autonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta Perimbangan Kewangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemeritaan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. Bahawa Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 No. 38 Tambahan Lembaran Negara No. 3037) tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan Autonomi Daerah dan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti;
- f. Bahawa Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa (lembaran Negara Tahun 1979 No. 56; Tambahan lembaran Negara No. 3153) yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa, tidak sesuai dengan budaya dan prilaku masing-masing daerah

Keenam butir konsederan di atas, jika diperhatikan cermat, akan memuat beberapa landasan, yakni landasan-landasan yang digunakan untuk

mengeluarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Landasan-landasan tersebut adalah landasan filosofi yuridis, politik, sosiologis (sosial budaya) dan ekonomis. Landasan filosofis kelahiran tindang-undang ini, sama seperti sebelumnya, yaitu Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia. Salah satu sila yang ditekankan kembali pemahamannya dalam kehidupan. Berbangsa dan bernegara adalah Sila Kelima yang berbunyi "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" Keadilan sosial bermakna, universal yang mencakup seluruh aspek kehidupan, apakah keadilan dalam bidang hukum, dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan sebagainya. Oleh kerana itu, penting sekali makna keadilan tersebut dapat difahamani lebih konkrit dalam penyelenggarakan otonomi daerah. Agaknya berdasarkan pengalaman sebelumnya, di mana prinsip desentralisasi tidak dijalankan semestinya, dan bahkan yang terjadi malah praktik sentralisasi. Praktik ini tidak saja dipandang kurang dapat mengakomodasi berbagai aspirasi atau kepentingan daerah dalam banyak hal, tetapi juga telah memberi peluang kepada pusat untuk menjalankan sistem pemerintahan yang cenderung otoritarian, yang jauh meninggalkan prinsip-prinsip keadilan sebagaimana tertuang dalam Sila Kelima Pancasila. Jika dibiarkan begitu saja, jelas pada akhirnya akan memberi peluang disintegrasi bangsa yang luas. Penekanan pada Sila Kelima tersebut juga berarti bahawa sila-sila lainnya ikut termasuk di dalamnya, oleh kerana seperti telah diuraikan sebelumnya Pancasila merupakan rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan antara satu sila dengan sila lainnya.

Adapun landasan yuridis lahirnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah berbagai peraturan perundang-undangan, yang meliputi :

- a. Pasal I ayat (1), Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.
- b. Ketetapan MPR RI No. X/MPR/I 999 tentang Pokok-pokok Reformasi Pernbangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.
- c. Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
- d. Ketetapan MPR RI No. XVIMPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Kewangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. Undang-undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (Lembaran Negara Tahun 1999 No. 24, Tambahan Lembaran Negara No. 3811).

Dengan berbagai peraturan perundang-undangan di atas, maka undang undang mengenai pemerintahan daerah sebelumnya sudah dianggap tidak sesuai lagi. Misalnya, menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dikatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota kepada Presiden³³⁹, sedangkan menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974 DPRD hanya melakukan pencalonan dan memilih calon Kepala

³³⁹ Undang-undang No 22 Tahun 1999, Pasal 34 ayat (2) huruf b.

Daerah³⁴⁰. Berarti telah terjadi pertentangan antara kedua undang-undang tersebut. Oleh kerana sistem hukum Indonesia menganut sistem tata urut peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*) sebagaimana dikeluarkannya Ketetapan MPR tentang tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, terakhir melalui Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000-maka pertentangan itu tidak boleh terjadi. Sistem tata urut peraturan perundang-undangan menghendaki terciptanya taraf sinkronisasi dan harmonisasi tata hukum, baik secara vertikal maupun horizontal³⁴¹. Dalam tata urut peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh saling kontradiktif atau bertentangan satu sama lainnya, baik dalam materi maupun dalam pengaturan. Jadi, dikeranakan adanya pertentangan antara Undang-undang No. 5 Tahun 1974 dengan peraturan penmdang-undangan lainnya, secara vertikal maupun horizontal, maka menjadi suatu keharusan mengganti undang-undang ini dengan mengeluarkan undang-undang tentang pemerintah daerah yang baru.

Berikutnya landasan politis lahirnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Dalam huruf b konsideran di atas dikatakan "bahawa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi." Paling tidak, ada dua poin yang terkandung dalam rumusan tersebut, yaitu bahawa pentingnya prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan bahawa prinsip-prinsip demokrasi tersebut tidak dijalankan semestinya pada penyelenggaraan otonomi daerah sebelumnya.

³⁴⁰ Undang Undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 15 ayat (1).

³⁴¹ Soerjono Soekanto dan Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm.74.

Bericara mengenai prinsip-prinsip demokrasi, tentunya tidak sedikit ahli politik mengemukakan teori-teorinya. Namun sebagai suatu analogi, kiranya teori demokrasi yang dikemukakan Robert. A.Dahl, di antaranya, perlu dicermati. Robert A. Dahl, seperti dikutif Afan Gaffar, mengatakan ada tujuh indikator bagi demokrasi secara empirik, yaitu:

- a. *Control over governmental decisions about policy is constitutionally vested in elected officials.*
- b. *Elected officials are chosen and peacefully reelected in relatively frequent, fair free elections in which coercion is quite limited.*
- c. *Practically all adults have the right to vote in these elections.*
- d. *Most adults have the right to run for public offices for which candidates run in these elections.*
- e. *Citizens have an effectively enforced right to freedom of expression, particularly political expression, including criticism of the officials, the conduct of the government, the prevailing political economic, and social system, and the dominant ideology.*
- f. *They also have access to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group.*
- g. *Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political associations, such as political parties and interest groups, that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means.³⁴²*

Jadi, indikator demokrasi yang dapat dipandang, bukan saja adanya kesempatan rakyat untuk mempergunakan hak-haknya secara bebas, damai dan rahasia dalam suatu pemilihan umum, tetapi juga ditandai oleh pemberian hak-hak rakyat secara luas. Seperti rakyat berhak untuk mencalonkan dan dicalonkan dalam jabatan publik, bebas dalam berekspresi, dapat mengritisi perilaku dan kebijakan pemerintah dalam berbagai bidang, mendapatkan informasi membentuk dan bergabung dalam suatu organisasi, dan sebagainya.

³⁴² Afan Gaffar, *Op.cit.*, Hlm.7.

Sementara menurut Afan Gaffar sendiri, suatu *political order* dikatakan menggunakan sistem yang demokratis apabila ditemukan indikator-indikator sebagai berikut: 1. Adanya akuntabilitas. Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanan yang hendak dan telah ditempuhnya, baik terhadap ucapannya maupun terhadap perilakunya. 2. Adanya rotasi kekuasaan. Dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai. 3. Adanya rekrutmen politik yang terbuka. Dalam demokrasi, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan politik, mempunyai peluang yang sama untuk mengisi jabatan tersebut. 4. Adanya pemilihan umum. Dalam negara demokrasi, setiap warga negara yang sudah dewasa menipunyai hak untuk memilih dan dipilih dengan bebas sesuai nurninya dalam suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. 5. Adanya kebebasan untuk menikmati hak-hak dasar sebagai warga negara, baik hak untuk menyatakan pendapat (*freedom expression*), hak berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), menikmati pers yang bebas (*freedom of press*), menentukan pilihan politik, maupun hak menyangkut masalah pribadi dan masyarakat di sekitarnya.³⁴³

Kriteria-kriteria atau indikator-indikator tersebut juga melahirkan suatu pemahaman demokrasi secara universal, yaitu pemahaman demokrasi yang tidak *ethnosentrisme*, tetapi juga membuka peluang untuk berasimilasi dengan nilai-nilai lokal dalam lingkungan politik tertentu. Pemahaman demokrasi yang universal, di mana demokrasi tidak lagi difahamani dari segi substantifnya saja

³⁴³ *Ibid*, hlm. 7-9.

dengan memberikan apa yang menjadi hak-hak rakyat, namun juga dilihat dari segi proseduralnya, yaitu bagaimana mekanisme penyampaian hak-hak tersebut.

Jika prinsip-prinsip demokrasi tersebut dikaitkan dengan penyelenggaraan otonomi daerah sebelumnya, jelas akan ditemukan adanya penyimpangan, khususnya mengenai kesempatan pihak lokal untuk berpartisipasi luas dalam menempati jabatan publik. Undang-undang No. 5 tahun 1974, hampir sama sekali tidak memberi kesempatan kepada daerah, kecuali semuanya ditentukan oleh pusat. Dalam pemilihan Kepala Daerah, daerah melalui wakilnya (DPRD) hanya dapat melakukan pencalonan dan pemilihan calon, itupun setelah lebih dulu bermusyawarah dan bermufakat dengan pihak pusat, baik Menteri Dalam Negeri bagi DPRD I maupun Gubernur bagi DPRD II. Ketentuan demikian itu dapat mematikan kreativitas dan potensi politik lokal, yang gilirannya dapat menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat. Oleh kerana itu, Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid mengatakan :

Kebijaksanaan autonomi darah melalui Undang-undang No. 22 Tahun 1991 memberikan autonomi yang sangat luas kepada Daerah, khususnya Kabupaten dan Kota. Hal itu ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di Daerah, memberi peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di Daerah peringkat efisiensi pelayanan publik di Daerah, peningkatan efisiensi percepatan pembangunan Daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).³⁴⁴

Jelasnya, keinginan untuk menghidupkan kembali pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah, sehingga daerah dapat melakukan proses politiknya secara luas. Oleh kerana, pada masa sebelumnya, prinsip-prinsip demokrasi tersebut tidak dijalankan semestinya di daerah, bahkan yang terjadi adalah proses

³⁴⁴ Syaukani HR. Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Op Cit*. Hlm.211

marginalisasi nasional. Dengan menekankan tuntutan tanggung jawab, pada masa sebelumnya, daerah tidak diberi peluang untuk mengambil keputusan atau kebijaksanaan yang dapat dipandang merugikan kepentingan Pusat, misalnya saja ia dalam Pemilihan Kepala Daerah, sebagaimana telah disinggung di atas.

Salah satu upaya untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi tersebut adalah dengan penguatan peran DPRD melalui fungsi dan wewenangnya.³⁴⁵ DPRD harus aktif dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya sebagai wakil rakyat. Dalam hal ini, DPRD tidak saja menjalankan fungsi dan wewenang seperti biasanya fungsi legislatif, budgeter, kontroler, tetapi juga aktif menjalankan fungsi politiknya politiknya untuk membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi. Oleh kerana itu, jangan heran kalau dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999, fungsi dan wewenang DPRD diberikan dalam bentuk yang kuat dan luas.

Di samping pemberdayaan DPRD, prinsip-prinsip demokrasi juga dibangun melalui penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah, pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat, dan pembinaan serta pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang menunjang upaya memelihara keharmonisan sosial sebagai suatu bangsa.³⁴⁶ Jelasnya, upaya-upaya tersebut dilakukan dengan maksud untuk lebih meningkatkan partisipasi masyarakat daerah dalam menegakkan prinsip-prinsip demokrasi yang sebelumnya kurang, atau bahkan

³⁴⁵ *Ibid*, Hlm. 176.

³⁴⁶ *Ibid*, Hlm 177

ditiadakan sama sekali. Di sinilah letak pentingnya prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan autonomi daerah. Oleh kerana itu menurut Ni'matul Huda, di samping, secara formal bertujuan untuk memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, juga sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum.³⁴⁷

Sejalan dengan itu, maka prinsip autonomi yang nyata dan bertanggung jawab sebelumnya yang mensejajarkan antara asas desentralisasi dengan dekonsentrasi dalam teori, sedangkan dalam praktik lebih dekonsentrasi diubah dengan prinsip autonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab dengan penekanan pada asas desentralisasi. Dalam butir h Bagian Penjelasan mengenai Dasar Pemikiran dikatakan :

Kewenangan autonomi luas adalah keleluasan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan monoter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu, keleluasaan autonomi mencakup pula kewenangann yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Yang dimaksud dengan autonomi nyata adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan liperlukan serta tumbuli hidup, dan berkembang di perlukan daerah.

Yang dimaksud autonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak. dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang hartis dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian autonomi. berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang, semakin baik,

³⁴⁷ Ni'matul Huda. *Kewenangan DPRD Dalam Pemerintahan Kepala Daerah*, Dalam Jurnal Magister Hukum, Vol.2. No. Juni 2002. Yogyakarta, Hlm.32.

pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jadi, pada dasarnya landasan politis lahirnya Undang-undang No. 22 1999 adalah keinginan untuk membangun prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, di mana prinsip-prinsip tersebut pada masa sebelumnya tidak dijalankan semestinya atau bahkan ditiadakan sama sekali. Orde Baru yang memandang autonomi lebih kepada kewajiban ketimbang hak, yaitu kewajiban untuk menukseskan pembangunan nasional dengan tujuan memperkuat keutuhan negara kesatuan. Oleh kerana itu, menurut pandangannya, demi pembangunan nasional dan demi keutuhan negara kesatuan, maka hak-hak lokal, khususnya hak-hak politik, dapat saja dikesampingkan keberadaannya.

Demikian juga mengenai landasan sosiologis, yakni berbagai prinsip atau nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat yang dijadikan dasar bagi penyelenggaraan autonomi daerah. Rumusan memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah dalam konsideran huruf b di atas, dapat dikatakan sebagai suatu pengakuan bahawa bangsa Indonesia memiliki keanekaragaman yang luas, baik dari sisi suku, budaya, adat dan sebagainya. Keanekaragaman tersebut Tidak mungkin dijadikan suatu keseragaman (*uniformity*), melainkan tetap mengakui perbedaan dibawah negara kesatuan, sebagaimana maksud semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*.³⁴⁸ Tetapi keaneka ragaman tersebut tidak akan terakomodasi dengan baik selama segala selama segalanya diatur oleh pusat

³⁴⁸ Istilah Bhinneka Tunggal Ika berasal dari lontar Sutasoma Karya Empu Tantular yang antara lain berbunyi “Bhinneka Tunggal Ika, tanhana Dharma mangrwa” maksudnya, berbeda itu satu, tidak ada kebenaran (agama) mendua. Lihat Hilman Hadikusuma, Bahasa Hukum Indonesia, Alumni Bandung, 1992, hlm. 65

(sentralisasi), dan daerah tidak diberi kesempatan untuk mengembangkan berbagai keanekaragaman adat dan budaya secara lebih luas. Oleh kerana itu, diperlukan suatu undang-undang mengenai autonomi daerah yang dapat mengakomodasi keanekaragaman budaya bangsa yang tesebar dari sabang sam pai Merauke.

Terakhir mengenai landasan ekonomis, yakni berbagai pertimbangan ekonomis dalam penyelenggaraan autonomi daerah. Penting untuk disadari, bahawa secara geografis negara Indonesia merupakan negara kepulauan, sehingga antara pusat dengan daerah atau daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tidak saja berjauhan letaknya tetapi juga dipisahkan oleh pulau-pulau. Kondisi yang demikian tidak akan efektif apabila hanya dikelola oleh pemerintah pusat, oleh kerana kebutuhan suatu daerah belum tentu sama dengan keinginan pusat. Akibatnya bukan saja proses pembangunan mengalami hambatan kerana besarnya biaya yang akan dikeluarkan, namun juga hasil-hasil pembangunan tersebut tidak dapat dinikmati secara merata oleh rakyat kerana berbedanya kebutuhan daerah dengan keinginan pusatnya atau kerana hasil-hasil pembangunan memang hanya berputar disekitar metropolitan saja. Disinilah perbedaan antara negera yang memiliki wialayah luas, Indonesia misalnya, dengan negara-negara kecil lainnya. Bagi negara-negara yang memiliki wilayahnya kecil, seperti halnya Singapura, maka pemerintah daerah yang desentralisasi dirasakan kurang perlu kerana segala sesuatunya dapat ditangani oleh pemerintahan pusat secara langsung.

Sehubungan dengan ini, Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid mengatakan:

Autonomi Daerah yang dicanangkan seperti sekarang ini diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, disamping

menciptakan pembangunan antar daerah di Indonesia, kebijaksanaan pembangunan yang sentralistik dampaknya sudah diketahui, yaitu ketimpangan antar daerah, terutama antara Jawa dan Luar Jawa dan antara Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur. Ahli pembangunan ekonomi regional sudah melakukan kajian yang intensif kan hal itu.³⁴⁹

Oleh kerana itu, agar jangan kesalahan sebelumnya terulang kembali dan guna menatap masa depan yang lebih baik, maka diperlukan suatu Undang-undang yang secara proporsional yang dapat mengatur, membagi, dan memamfaatkan sumber daya nasional, serta memberikan perimbangan kewangan antara pusat dengan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, serta peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana maksud konsideran huruf c diatas.

Dengan menggunakan berbagai landasan tersebut, diundangkanlah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah pada tanggal 7 Mei 1999, melalui Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 60 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 3839. diundangkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berarti undang-undang mengenai pemerintah daerah sebelumnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, termasuk juga Undang-undang No. 5 Tahun 1979 dinyatakan tidak berlaku lagi.

³⁴⁹ Syaukani HR. fan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.*, hlm.217-218.

5.1.2. Struktur Pemerintahan Daerah

Jika dilihat dari kebenaran lembaga kekuasaan yang ada di daerah, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tidak berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yang menentukan adanya dua lembaga kekuasaan, yaitu DPRD dan Kepala Daerah. Hal yang umum digunakan, seperti kebanyakan negara lainnya, bahwa pemerintahan daerah yang terdiri dari sekurang-kurangnya DPRD dan Kepala Daerah yang bertujuan menyelenggarakan pelayanan dan pengaturan umum dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Jenis tersebut, menurut S.H. Sarundajang, merupakan jenis pemerintahan daerah sebagai unit perwakilan dengan tujuan umum.³⁵⁰

Tetapi ketika dilihat dari Struktur antara lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, jelas terjadi perbedaan yang besar antara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dengan undang-undang sebelumnya. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tidak saja memperjelas makna pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit, atau arti pemerintahan daerah, tetapi juga memperjelas kedudukan masing-masing lembaga DPRD dan Kepala Daerah dalam bentuk lembaga-lembaga yang terpisah secara formal. DPRD berkedudukan sebagai lembaga atau Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan Daerah berkedudukan sebagai Badan Eksekutif Daerah diartikan sebagai Pemerintah dalam arti sempit, yakni suatu lembaga yang mengurus bidang eksekutif, yang terdiri dari atas Kepala Daerah beserta perangkat

³⁵⁰ S.H. Sarundajang, *Op.Cit.*, Hlm.3.

Daerah lainnya diluar DPRD.³⁵¹ Dengan demikian dalam struktur pemerintahan daerah, seperti sebelumnya.

5.1.3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Menurut Pasal 15 Undang-undang ini bahawa prihal mengenai kedudukan, susunan tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan undang-undang. Adanya ketetntuan tersebut, kelihatannya sebagai indikasi bahawa disamping adanya upaya harmonisasi dan singkronisasi dalam tata peraturan perundang-undangan, juga sebagai indikasi bahawa undang-undang No. 22 tahun 1999 tidak memuat secara jelas mengenai susunan tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan kelengkapan DPRD.

Undang-undang yang dimaksud oleh pasal 15 tersebut adalah Undang-undang No. 4 Tahun 1999 tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dalam undang-undang tersebut secara jelas diuraikan mengenai hal-hal yang dimaksud oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1999 diatas. Khususnya yang berhubungan dengan Struktur pimpinan, mekanisme pengangkatan dan mekanisme pemberhentian anggota DPRD.

Pimpinan DPRD menurut Undang-undang ini adalah pimpinan DPRD bersifat kolektif, terdiri dari seorang Ketua dan sebanyak-banyak tiga orang wakil ketua yang menerminkan fraksi-fraksi yang berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota fraksi.³⁵² Tata cara pemilihan Pimpinan DPRD diatur dalam Peraturan Tata tertib DPRD itu sendiri. Adapun mengenai mekanisme pengangkatan anggot

³⁵¹ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, pasal 1 huruf b dan c, pasal 14 ayat (1) dan (2).

³⁵² Undang-undang No. 4 tahun 1999, pasal 24 dan Pasal 31

DPRD, bahawa pengisian keanggotaan DPRD dilakukan melalui pemilihan Umum dan pengangkatan. Keanggotaan berdasarkan Pemilu adalah anggota DPRD, yaitu yang berasal dari partai politik hasil pemilu, sedangkan keanggotan berdasarkan pengangkatan adalah anggota DPRD yang berasal dari ABRI. Komposisi anggota DPRD yang diangkat sebesar 10 % dari jumlah anggota DPRD.³⁵³

Kelihatannya Undang-undang ini masih menentukan adanya anggota DPRD yang masih diangkat, yakni diangkat mewakili TNI dan Polri yang sebelumnya disebut sebagai ABRI. Sebenarnya, menurut Magir Manan, seluruh Anggota DPRD secara langsung melalui pemilu. Oleh karena kenggotaan yang diangkat bertentangan dengan UUD 1945. tidak ada perwakilan fungsional dalam DPRD, dan yang ada hanyalah perwakilan politik lansgung mewakili rakyat yang ditentukan melalui pemilihan umum.³⁵⁴

Wacana untuk mengembalikan TNI dan Polri pada peran sebagai alat Pertahanan Negera, memang begitu mengumandang pada Era Reformasi. TNI dan Polri sudah diharapkan untuk tidak lagi melibatkan diri dalam politik praktis seperti halnya menjadi anggota DPRD demikian juga DPR pada sebelumnya. Pencegahan tersebut kemudian dituangkan dalam ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Menurut ketetapan ini, peran politik TNI dan Polri untuk menerima arah kebijakan nasional di MPR termasuk di DPR dan DPRD

³⁵³ *Ibid*, Pasal 18 dan 25

³⁵⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op, Cit.*, Hlm. 111

paling lama sampai 2009.³⁵⁵ hal ini telah dibuktikan dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, dimna keberadaan TNI dan Polri telah ditiadakan dalam keanggotaan MPR, DPR dan DPRD, dengan demikian, pada dasarnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-undang No. 4 tahun 1999, masih menentukan adanya perwakilan TNI dan Polri dalam DPRD adalah sebagai upaya untuk menguranginya secara bertahap hingga akhirnya ditiadakan sama sekali. Hal itu secara jelas dapat dilihat dari ketentuan mengenai keanggotaan TNI dan Polri yang diangkat hanya sebesar 10 % dari seluruh jumlah anggota DPRD, sementara menurut Undang-undang sebelumnya, keanggotaan golongan karya ABRI diangkat sebanyak 1/5 dari keseluruhan anggota DPRD.

Khususnya bagi calon anggota dari partai politik peserta pemilihan umum, ditentukan adanya persyaratan-persyaratan untuk menjadi anggota DPRD. Menurut Undang-undang No. 4 tahun 1999, persyaratan-persyartan tersebut meliputi:

- a. Warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun serta bertaqwa terhadap tuhn yang maha esa;
- b. Dapat berbahasa Indonesia dan cakap menulis serta membaca huruf latin serta berpendidikan serendah-rendahnya sekolah lanjutan tingkat pertama atau yang berpengetahuan sederajat dan berpengalaman dibidang kemasyarakatan dan/ atau kenegaraan;
- c. Setia kepada cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila sebagai dasar negara, dan Undang-undang Dasar 1945;
- d. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia termasuk organisasi massanya, atau bukan seseorang yang terlibat langsung dalam G-30-S/PKI atau organisasi terlarang lainnya;
- e. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

³⁵⁵ Ketetapan MPR RI No. VII/2000, Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 Ayat (2)

- f. Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap kerana melakukan tindak pidana yang diancam penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- g. Nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ ingatannya.³⁵⁶

Bagi anggota DPRD juga dikenakan beberapa larangan rangkap jabatan maupun larangan untuk melakukan sesuatu tindakan. Dalam hal rangkap jabatan, anggota DPRD dilarang merangkap jabatan dilingkungan pemerintahan dan peradilan di semua tingkatan, meranngkap jadi anggota DPR, atau merangkap jadi anggota DPRD dari daerah lainnya. Sedangkan larangan untuk melakukan sesuatu tindakan, di mana anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan/ usaha yang biayanya berasal dari APBN dan/atau APBD.³⁵⁷

Mengenai mekanisme pemberhentian anggota DPRD, maka pemberhentiannya dinamakan dengan berhenti antar waktu. Anggota DPRD yang berhenti antar waktu, kerana adanya alasan-alasan sebagai berikut: a. meninggal dunia, b. atas permintaan sendiri secara tertulis kepada pimpinan DPRD, c. bertempat tinggal di luar wilayah Daerah yang bersangkutan, d. tidak memenuhi lagi syarat-syarat sebagai anggota DPRD berdasarkan keterangan yang berwajib, e. dinyatakan melanggar sumpah/ janji sebagai anggota DPRD, f. terkena larangan perangkapan jabatan menurut Undang-undang ini, dan g. melanggar larangan yang telah ditentukan oleh Undang-undang ini.³⁵⁸

Adapun mengenai siapa yang menggantikan kedudukan anggota yang berhenti antar waktu tersebut, pada dasarnya tidak berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, dimana calon penggantinya yang berasal dari posisi yang

³⁵⁶ Undang-undang No. 4 Tahun 1999, Pasal 3 ayat (1)

³⁵⁷ *Ibid*, Pasal 41 dan Pasal 42.

³⁵⁸ *Ibid*, Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1)

sama sebelumnya, baik dari parti politik peserta pemilihan umum maupun dari TNI/ Polri, calon anggota DPRD yang berasal dari partai politik hasil pemilihan umum, di usulkan oleh pimpinan Partai Politik di daerah yang bersangkutan dari DCT wakil partai politik di daerah pemilihan yang sama.³⁵⁹ Seperti halnya pada peresmian pangkat anggota DPRD di atas, pada peresmian pemberhentian juga dilakukan oleh pejabat yang sama, yaitu secara administrasi melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden sebagai kepala negara bagi anggota DPRD I dan secara administrasi pula melalui Gubernur atas Nama Presiden juga sebagai Kepala Negara bagi anggota DPRD II.³⁶⁰

Dengan demikian, dapat difahamani bahawa kedudukan DPRD menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999 jauh lebih kuat dari sebelumnya. Di samping tidak ada peluang pemerintah intervensi terhadap keanggotaan tersebut seperti sebelumnya ada peluang pemerintah untuk memberhentikan seorang anggota DPRD melalui mekanisme penggantian oleh partai politiknya (*di-recall*) – juga dalam kedudukan DPRD sebagai bagian dari struktur pemerintah daerah telah dipisahkan secara formal dengan pemerintah daerah. Pemisahan tersebut, dimaksudkan untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap rakyat.³⁶¹ Sementara indikasi telah dihilangkannya intervensi pemerintah, dapat diperhatikan dari ketentuan mengenai pemilihan pimpinan DPRD, mekanisme pengkatan, mekanisme pergantian, antar waktu dan mekanisme pemberhentian.

³⁵⁹ *Ibid*, Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 28 ayat (2).

³⁶⁰ *Ibid*, pasal (4) dan pasal 28 ayat (4)

³⁶¹ Undang-undang No. 22 tahun 1999. Penjelasan Umum Bagian 4 Mengenai Susunan Pemerintah Daerah dan Hak DPRD.

5.1.4. Kepala Daerah

Menurut Undang-undang No. 22 tahun 1999, hanya Gubernur yang masih memiliki dua kedudukan, yaitu sebagai kepala daerah Provinsi Riau dan wakil pemerintah. Oleh kerana itu, disamping untuk tugas-tugas pemerintah tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas Demokrasi, untuk menyelenggarakan autonomi daerah yang bersifat lintas wilayah kabupaten/kota serta melaksanakan kewenangannya autonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, juga untuk menjaga adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI³⁶². Bahkan menjadi tidak jika hubungan tersebut telah dihilangkan, yang berarti telah terjadi penggunaan konsep federal dan bukan autonomi.

Meskipun tidak berkedudukan sebagai wakil pemerintah Bupati/Walikota tetap menyampaikan pertanggungjawabannya kepada Presiden, seperti halnya Gubernur, bentuk pertanggungjawaban tersebut adalah kewajiban menyampaikan laporan atas penyelanggaran pemerintah daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada Gubernur bagi kepada daerah kabupaten dan kepala daerah kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, jika dipandang perlu oleh kepala daerah atau apabila diminta oleh Presiden.³⁶³ Jadi pertanggungjawaban yang dimaksud adalah laporan mengenai penyelenggaran eksekutif daerah kepada presiden sebagai lembaga eksekutif negara tertinggi, dengan kata lain bukan bentuk pertanggungjawaban yang dapat memberikan konsekuensi seperti sebelumnya.

³⁶² *Ibid*, Butir g Bagin Penjelsn Umum mengenai dasar pemikiran.

³⁶³ *Ibid*, Psal 31 Ayat (2), Ayat (5) dan pasal 44 ayat (3)

Sebagai kepala daerah, lembaga ini baik sebagai Gubernur, Bupati atau Walikota bertanggungjawab kepada DPRD masing-masing.³⁶⁴ Pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD disini, berbeda dengan bentuk pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD menurut Undang-undang nomor 5 tahun 1974. perbedaannya kerana menurut undang-undang No 22 tahun 1999, pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD bukan merupakan formalitas belaka melainkan memiliki konsekuensi-konsekuensi. Ada konsekuensi itu terkait erat dengan perubahan dalam mekanisme pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah itu sendiri menurut undang-undang ini.

Dalam mekanisme pengangkatan, Kepala Daerah diangkat melalui pemilihan secara bersamaan dengan wakil kepala daerah oleh DPRD, setelah sebelumnya dilaksanakan dua proses, yaitu proses pencalonan dan pemilihan. Namun sebelum kedua proses tersebut dilaksanakan, terlebih dahulu dibentuk Panitia Pemilihan. Menurut Undang-undang ini, Ketua dan Para Wakil Ketua DPRD kerana jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Pemilihan merangkap sebagai anggota, sementara Sekretaris DPRD kerana jabatannya adalah sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota.³⁶⁵

Pertama, proses pencalonan. Proses pencalonan Kepala Daerah diisi dengan beberapa tahapan, yakni mulai dari tahap penyaringan bakal calon, pemeriksaan persyaratan bakal calon, pengajuan bakal calon, penyampaian visi dan misi bakal calon, hingga penetapan calon. Pada tahap penyaringan calon, setiap fraksi dapat melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai

³⁶⁴ *Ibid*, pasal 31 dan 32

³⁶⁵ *Ibid*, Pasal 34

dengan syarat yang telah di tetapkan Undang-undang. Jadi setiap pasangan yang berkeinginan untuk menjadi bakal calon Kepala Daerah dapat menghubungi setiap fraksi yang ada di DPRD yang bersangkutan, oleh kerana fraksilah yang berwenang menetapkan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah dan menyampaikannya dalam rapat paripurna kepada pimpinan DPRD. Sungguhpun demikian, tidak berarti bahawa setiap fraksi harus mengajukan pasangan bakal calon. Namun satu fraksi dapat mengajukan lebih dari satu pasangan atau secara bersama-sama dengan fraksi lainnya mengajukan satu pasangan bakal calon.³⁶⁶

Tahap pemeriksaan persyaratan bakal calon, diisi dengan kegiatan-kegiatan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan sebelumnya. Selain harus berkewarganegaraan Republik Indonesia, persyaratan-persyaratan calon Kepala Daerah tersebut juga meliputi:

- a. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. Setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah.
- c. Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan Surat Keterangan Ketua Pengadilan Negeri.
- d. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan Atau Sederajat;
- e. Berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun;
- f. Sehat Jasmani dan Rohani;
- g. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa ingatannya;
- h. Tidak pernah dihukum penjara kerana melakukan tindak pidana;
- i. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan Pengadilan Negeri;
- j. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;

³⁶⁶ *Ibid*, Pasal 36. dalam Pasal 33

- k. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan
- l. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.³⁶⁷

Setelah bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah memenuhi persyaratan sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan, fraksi-fraksi akan mengajukan pasangan bakal calon tersebut kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, apa yang disebut sebagai tahap pengajuan bakal calon. Dalam tahap ini, setiap fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan mengenai bakal calonnya, melalui rapat paripurna DPRD.³⁶⁸

Ketika nama-nama pasangan bakal calon telah disampaikan oleh fraksi melalui rapat paripurna DPRD, berarti proses selanjutnya menjadi tugas Pimpinan DPRD. Tugas pertamanya adalah mengundang pasangan bakal calon untuk menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakan apabila bakal calon dimaksud terpilih sebagai Kepala Daerah. Atau apa yang dikenal sebagai tahap penyampaian visi dan misi. Dalam tahapan ini, anggota DPRD dapat melakukan tanya jawab dengan para bakal calon. Kemudian Pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasangan calon kepala daerah dan calon kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah.³⁶⁹ Di sini, secara teoritis, terlihat bahawa tahap penyampaian visi dan misi memiliki peranan yang cukup berarti bagi upaya penetapan calon selanjutnya. Oleh kerana pada tahapan ini akan dinilai atau diukur kemampuan

³⁶⁷ *Ibid*, Pasal 33 dan Pasal 35 ayat (1) huruf a

³⁶⁸ *Ibid*, Pasal 35 ayat (2) dan Pasal 37 ayat (1).

³⁶⁹ *Ibid*, Pasal 37

dan kepribadian bakal calon. Namun secara praktis, tahap penyampaian visi dan misi tersebut tidak dapat banyak, bahkan tidak sama sekali, mempengaruhi upaya penetapan calon. Oleh kerana tidak sedikit bakal calon yang memiliki kemampuan dan kepribadian bernilai plus secara umum, namun tidak ditetapkan menjadi calon atau dikalahkan oleh bakal calon yang memiliki kemampuan dan kepribadian tergolong minus. Namun sebenarnya, kenyataan praktis tersebut tidak dapat disalahkan sepenuhnya, kerana selain abstraknya ukuran kemampuan dan kepribadian yang dimaksud juga kerana adanya peluang untuk melakukan pemungutan suara dalam penetapan pasangan bakal calon menjadi calon. Jelasnya, meskipun pada tahap penetapan pasangan calon dapat melalui jalan musyawarah antara pimpinan DPRD dengan pimpinan fraksi-fraksi, juga dimungkinkan adanya pemungutan suara antar anggota DPRD, dan bentuk pemungutan suara sering terjadi.

Nama-nama pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD melalui suatu keputusan, kemudian dikonsultasikan kepada Presiden bagi calon Gubernur/ Wakil Gubernur dan hanya diberitahukan kepada Gubernur bagi calon Bupati/ Wakil Bupati atau Walikota/ Wakil Walikota.³⁷⁰ Dilakukannya konsultasi tersebut, kerana kedudukan Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah.³⁷¹ Sebagai pimpinan pemerintah tertinggi, Presiden berhak untuk mengetahui lebih jauh siapa-siapa saja yang bakal dipilih menjadi wakilnya. Hak presiden tersebut bukanlah berbentuk formalitas belaka, kerana jika kenyataannya seorang calon tidak memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan Undang-undang, dan hal

³⁷⁰ *Ibid*, Pasal 38 ayat (1) dan (2)

³⁷¹ *Ibid*, penjelasan Pasal 38.

itu dapat dibuktikan, maka presiden berwenang mengeluarkan keputusan penangguhan mengenai pemilihan Gubernur yang bersangkutan, guna menjalani proses hukum. Bahkan jika sudah dipilih pun tetap dapat dibatalkan sebagaimana halnya kes Gubernur Lampung.³⁷²

Tetapi bukan berarti dengan adanya mekanisme konsultasi itu Presiden dapat membuat keputusan lain yang bertentangan dengan Undang-undang, khususnya mengenai persyaratan-persyaratan calon Kepala Daerah. Jika hal itu yang dilakukan oleh Presiden sama lah artinya dengan ketentuan dua Undang-undang mengenai pemerintahan daerah sebelumnya, diamana Presiden mempunyai kewenangan sentralistik dalam pengangkatan Kepala Daerah. Kewenangan sentralistik yang bersifat preventif dan penuh dengan pertimbangan kebijakan (*beleid*) yang tidak terukur secara hukum seperti inilah, menurut Bagir Manan, dapat menjadi biang dari sumber penyalahgunaan wewenang (*Willekeur*) atau sekurang-kurangnya tidak sesuai dengan tujuan (*Detaurnement depauvoir*).

³⁷³ Jadi, sekali lagi maksud konsultasi tersebut adalah sebagai upaya tindakan preventif untuk terlaksananya aturan hukum secara baik atau demi *Law Enforcement* itu sendiri.

Kedua, proses pemilihan, proses pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga dari anggota DPRD, apabila anggota DPRD belum

³⁷² Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor. 8 Tahun 2003, Presiden melalui Mendagri menunjuk pelaksana Harian Gubernur Lampung. Mendagri menunjuk kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Depdagri Tursadi Alwi sebagai PLH tersebut. Gubernur terpilih Azizier Dianis Tabrani/ Ansory Yunus terlibat kes hukum yang dipilih oleh DPRD tanggal 30 Desember 2002. Harian Kompas, 6 Februari 2003.

³⁷³ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, *Op. Cit.*Hlm. 130-131

mencapai korum, pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam. Apabila juga belum mencapai korum, rapat paripurna diundur lagi paling lama satu jam. Tetapi, apabila sudah dua kali penundaan belum juga mencapai kuorum, maka selanjutnya pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dilaksanakan, walaupun tidak mencapai kuorum.³⁷⁴

Setiap anggota DPRD mempunyai satu hak suara, dan kerananya dapat memberikan haknya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Oleh kerana menetapkan pilihannya adalah haknya tersebut, dan kerana itu juga proses pemilihan ini dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.³⁷⁵

Kata disahkan tersebut, jika berpedoman pada ketentuan administrasi negara, menunjukkan bahawa ketetapan DPRD tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih dapat diterima sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum umum (*als een onderdeel van de algemene rechisorde*) yang mempunyai kekuasaan hukum, apabila mendapat pengesahan (persetujuan) Presiden sebagai pihak pemerintahan yang lebih tinggi. Meskipun kata sah tidak memperbincangkan masalah isi atau kekurangan dari ketetapan tersebut, namun tanpa disahkan, ketetapan tersebut belum mempunyai kekuasaan hukum yang

³⁷⁴ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 39 ayat (1), (2) dan (3).

³⁷⁵ *Ibid*, Pasal 20 ayat (1), (2) dan (3)

berlaku (*geldende rechtsorde*).³⁷⁶ Jadi setiap calon pasangan yang ditetapkan sebagai Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah oleh DPRD, terlebih dahulu harus mendapatkan pengesahan dari Presiden untuk menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara resmi, atau dengan kata lain pengesahan tersebut hanyalah berbentuk peresmian.

Dalam hal mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 juga menentukan adanya mekanisme pemberhentian Kepala Daerah yang berbeda dengan dua Undang-undang mengenai pemerintah daerah sebelumnya. Memang, jika ditinjau dari alasan pemberhentinya, tidak mengalami perbedaan yang jauh dengan Undang-undang sebelumnya. Kerana Kepala Daerah berhenti kerana meninggal dunia, atau diberhentikan kerana mengajukan berhenti atas permintaan sendiri, berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru, tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah melanggar sumpah/ janji, melanggar larangan yang telah ditentukan, dan mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kes yang melibatkan tanggung jawabnya, dn keterangannya atas kes itu ditolak oleh DPRD.³⁷⁷ Kepala Daerah juga dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati sebagai mana yang diatur dalam KUHP, terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh

³⁷⁶ E. Ultrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994, Hlm. 163-164.

³⁷⁷ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 49.

kekuatan hukum,³⁷⁸ atau pertanggungjawaban akhir tahun Kepala Daerah ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD.³⁷⁹

Adapun larangan yang dimaksud adalah larangan-larangan yang ditentukan bagi Kepala Daerah, yang meliputi; a. dilarang turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/ daerah, atau dalam yayasan bidang apapun juga, b. dilarang membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi dirinya, anggota keluarganya, kroninya, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang secara nyata merugikan kepentingan umum atau mendiskriminasikan warga negara dan golongan masyarakat lain, c. dilarang melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan, d. dilarang menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang patut dapat diduga akan mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya, dan e. dilarang menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan, selain mewakili daerahnya.³⁸⁰

Tetapi jika ditinjau dari mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, jelas terdapat perbedaan antara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-undang sebelumnya, salah satu perbedaan tersebut, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 telah merinci ketentuan-ketentuan mengenai mekanisme pemberhentian seorang Kepala Daerah. Mekanisme pemberhentian tersebut, yaitu sebagai berikut:

³⁷⁸ *Ibid*, Pasal 51 dan Pasal 52.

³⁷⁹ *Ibid* Pasal 46.

³⁸⁰ *Ibid*, Pasal 48

- a. Pemberhentian Kepala Daerah kerana alasan-alasan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 49 ditetapkan dengan keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden. Keputusan DPRD ini harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir.
- b. Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati sebagaimana yang diatur dalam KUHP.
- c. Kepala Daerah yang diduga melakukan makar dan/ atau perbuatan lain dapat memecah belah NKRI diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD. Namun, apabila terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden tanpa persetujuan DPRD. Sehubungan dengan hal ini, setelah melalui proses peradilan ternyata tidak terbukti, maka ia akan diaktifkan kembali dan direhabilitasi selaku Kepala Daerah sampai akhir masa jabatannya.
- d. Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawabannya (LPJ) kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawaban kebijakan pemerintah maupun

pertanggungjawaban kewangannya, harus melengkapi dan/ atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari. Kemudian penyempurnaan LPj tersebut disampaikan kembali kepada DPRD. Tetapi, apabila LPj dibentuk penyempurnaan ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah yang bersangkutan kepada Presiden.³⁸¹

Dalam bentuk pemberhentian yang pertama diperhentiakan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden ketentuannya tidak berbeda dengan mekanisme pengangkatan di atas, di mana Presiden ketentuannya tidak berbeda dengan mekanisme pengangkatan diatas, di mana Presiden hanya bersifat mengesahkan saja dan tidak membicarakan masalah isi atau kekurangan dari keputusan DPRD tersebut. Oleh kerana di samping telah diputuskan berdasarkan sidang DPRD yang mencapai kuorum, juga alasan-alasan pemberhentianya sudah jelas menurut peraturan perundang-undangan, kecuali alasan kerana mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kes yang melibatkan tanggung jawabnya yang sedikit interpretif.³⁸² Perlunya pengesahan Presiden di sini bukan berarti Presiden yang menentukan keputusan akhir, tetapi sebagai alat pemerintahan yang tertinggi, pengesahan Presiden adalah bersifat meresmikan (menyetujui) keputusan DPRD tersebut agar mempunyai kekuasaan hukum sehingga dapat mempengaruhi ketertiban hukum yang berlaku (*geldende rechtsorde*).

³⁸¹ *Ibid*, Pasal 50, 51,52,53,54 dan 55

³⁸² Tidak ada ukuran yang baku untuk maksud krisis kepercayaan publik yang luas, akibatnya sangat rentan untuk diinterpretasikan secara politik, sebagai contoh, apa yang jadi ukuran krisis kepercayaan publik yang luas dalam pemecatan Sjachriel Darham sebagai Gubernur Kalimantan Selatan, atau Jefri Noor sebagai Bupati Kabupaten Kampar.

Pada bentuk pemberhentian kedua diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui persetujuan DPRD – Presiden melalui keputusannya langsung memberhentikan Kepala Daerah. Jika memperhatikan ketentuan Pasal 51 dan 52 di atas, paling tidak ada dua alasan, yaitu: *Pertama*, bahawa pemberhentian yang dilakukan adalah murni berdasarkan ketentuan hukum, dan keputusan Presiden diberikan untuk menguatkan keputusan pengadilan sebelumnya, dalam rangka penegakan hukum (*law enforcement*). *Kedua*, bahawa pemberhentian dilakukan sebagai tindakan yang secepatnya harus diambil oleh Presiden dalam rangka mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketika terjadi tindakan-tindakan yang dapat memecahkan belah bangsa, maka menjadi kewajiban Presiden untuk bertindak cepat, sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban (*defence, security and protectional function*).

Sedangkan bentuk pemberhentian ketiga diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD pada dasarnya sebagai konsekuensi dari adanya hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah itu sendiri. Seperti dikatakan dalam Pasal 45 ayat (1) bahawa Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. Pertanggungjawaban itu dilakukan untuk mewujudkan pelaksanaan fungsi dan wewenang pengawasan (*control*) DPRD. Tanpa pertanggungjawaban itu, berarti tidak terdapat hubungan kekuasaan antara DPRD dengan Kepala Daerah, sekaligus menunjukkan tidak adanya mekanisme *checks and balances*. Secara lebih jelas pembahasan mengenai hubungan ini dapat

dilihat dalam bagian berikutnya mengenai hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif daerah.

5.2. Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

5.2.1. Tugas, Wewenang dan Hak

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dapat dipandang sebagai Undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang paling banyak memuat tugas dan wewenang DPRD, tentunya jika dibandingkan dengan beberapa Undang-undang sebelumnya. Tugas dan wewenang tersebut, terdiri dari: a. memilih Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah. b. memilih anggota MPR dari Utusan Daerah, c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah, d. bersama dengan Kepala Daerah membentuk Perda, e. bersama dengan Kepala Daerah menetapkan APBD, f. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lain, keputusan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dan pelaksanaan kerja sama International di daerah, g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian international yang menyangkut kepentingan daerah, dan h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.³⁸³

Tugas dan wewenang yang begitu besar, ditambah pula dengan sejumlah hak, dapat menjadikan kekuasaan DPRD semakin lebih kuat atau dikatakan sebagai *legislative heavy*, dan bahkan sebagian pihak menganggap system

³⁸³ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 18 ayat (1)

Pengagehan kekuasaan tersebut sebagai bentuk dari system pemerintahan parlementer (*parliamentary executive system*). Terlepas benar atau tidaknya dugaan tersebut, tetapi memang Undang-undang No. 22 Tahun 1999 telah memberikan wewenang yang begitu luas kepada DPRD, apalagi ditambah sejumlah hak yang limitative. Hak-hak DPRD, terdiri dari hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah, hak mengadakan penyelidikan, hak mengadakan perubahan atas Raperda, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak mengajukan Raperda, hak menentukan Anggaran Belanja DPRD, dan hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.³⁸⁴

Sehubungan dengan hak-hak DPRD di atas, Bagir Manan secara panjang lebar menguraikan hal tersebut dalam bukunya *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Uraian- uraian tersebut secara garis besarnya sebagai berikut:

- a. Hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam hal ini. Kepala Daerah tersebut bukan saja menyampaikan pertanggungjawaban pada setiap waktu sesuai permintaan DPRD.
- b. Hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah. hak ini disebut juga sebagai hak interpelasi (*Interpelatie*) yang sering digunakan dalam system pemerintahan parlementer (*parliamentary executive system*), sebagai langkah menuju permintaan pertanggungjawaban atau mosi tidak percaya kepada pemerintah. Dalam hal ini DPRD menggunakan hak itu untuk mendapatkan data sebagai dasar meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

³⁸⁴ *Ibid*, Pasal 19 ayat (1)

- c. Hak mengadakan penyelidikan merupakan persamaan dari hak angket (*anquette*). Hak penyelidikan (*opsoring* atau *investigation*) yang dilakukan oleh para penegak hukum. Hak penyelidikan DPRD dilakukan untuk menyelidiki keadaan pemerintahan, baik untuk mengetahui pelaksanaan pemerintahan maupun untuk mencari bahan-bahan untuk merumus kebijakan. Sementara hak penyelidikan yang dimiliki oleh para penegak hukum merupakan pendahuluan untuk menemukan bukti awal mengenai dugaan telah terjadi suatu tindak pidana untuk ditingkatkan menjadi penyidikan (*nasporing*).
- d. Hak mengadakan perubahan atas Raperda sering disebut sebagai hak amandemen. Sebaiknya usul-usul perubahan melalui hak tersebut harus disetujui dan diputuskan terlebih dahulu oleh DPRD sebelum Pemerintah Daerah mengajukan Raperda.
- e. Hak mengajukan pernyataan pendapat disebut juga sebagai resolusi DPR atau DPRD. Resolusi mencerminkan kehendak atau pandangan DPRD mengenai suatu hal yang dapat mempengaruhi penilaian dan arah yang akan ditempuh. Hak ini menjadi langkah awal untuk mengadakan penyelidikan, meminta keterangan, mengajukan pertanyaan, atau melakukan pembaharuan tertentu.
- f. Hak mengajukan Raperda dikatakan sebagai hak inisiatif. Hak ini sebelumnya hanya memiliki oleh eksekutif. Namun guna memberdayakan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah maka hak ini juga diberikan kepada DPRD.

- g. Hak menentukan Anggaran Belanja DPRD disebut hak budget atau hak anggaran. Munculnya hak ini merupakan upaya agar DPRD lebih mandiri, tidak tergantung pada Pemerintah Daerah.
- h. Hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD. Sebagaimana dimaklumi bahawa tata tertib DPRD merupakan peraturan rumah tangga yang mengatur tata cara DPRD menyelenggarakan tugas dan wewenangnya. Oleh kerana itu, peraturan tata tertib tersebut hanyalah bersifat internal dan memuat mekanisme atau tata laksana saja.³⁸⁵

Disamping hak-hak diatas, DPRD juga memiliki hak-hak lainnya, yaitu hak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah, dan pembangunan,³⁸⁶ hak pengajuan pertanyaan, hak protokoler serta hak kewangan dan administrasi,³⁸⁷ dan imunitatif. Hak-hak ini diberikan dalam rangka untuk menunjang pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD. Oleh kerana itu, jika dalam pemenuhan hak-hak tersebut ditemukan adanya pihak-pihak yang sengaja menghambat pelaksanaannya, maka pihak-pihak ini akan dikenakan ancaman pidana, misalnya diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun bagi pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat yang menolak memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah, dan pembangunan, kerana dianggap merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.³⁸⁸

³⁸⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.*, hlm. 114 –123.

³⁸⁶ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 20 ayat (1).

³⁸⁷ *Ibid*, Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 27

³⁸⁸ *Ibid*, Pasal 20 ayat (2)

Agar semua hak DPRD tersebut termasuk juga tugas dan wewenangnya tidak disalah gunakan, maka mekanisme atau tata cara penggunaannya mesti didasarkan pada Peraturan Tata Terti yang telah ditetapkan.³⁸⁹ Tetapi, lagi-lagi disini tampak peluang untuk lebih membesarkan kekuasaan DPRD, dimana Peraturan Tata Tertib DPRD tersebut ditetapkan dengan keputusan DPRD itu sendiri.

5.2.2. Kewajiban

Perlunya Peraturan Tata Tertib DPRD adalah sebagai upaya agar hak dan wewenang yang dimiliki oleh DPRD jangan sampai disalahgunakan. Oleh kerana peraturan tata tertib tersebut mengikat pada tindakan-tindakan anggota DPRD maka sekaligus ia menjadi kode etik bagi anggota DPRD dalam menyelenggarakan hak dan wewenangnya. Tetapi, menurut Hilman Hadikusuma, meskipun hak tersebut ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan, jika kenyataan tidak berlaku dan bahkan dilanggar sendiri oleh pemiliknya, maka hak dan wewenang tersebut akan menjadi hilang.³⁹⁰ Pelanggaran terhadap hak dan wewenang tersebut, pada dasarnya ketika DPRD tidak menghormati hak dan wewenang yang lebih tinggi daripada yang dimilikinya. Untuk itu, suatu hak dan wewenang atau dalam arti sebahagian kekuasaan dibatasi pula ruang lingkupnya oleh hak dan wewenang yang lebih tinggi. Khususnya dalam konsep kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*), hak dan wewenang yang lebih tinggi tersebut berada di tangan rakyat yang kemudian diwakilkan kepada para wakilnya untuk

³⁸⁹ *Ibid*, Pasal 18 ayat (2), Pasal 19 ayat (2), Pasal 20 ayat (3), Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 23 ayat (4)

³⁹⁰ Hilman Hadikusuma, *Op. Cit.*, hlm.35

melaksanakan hak dan wewenang itu. Berarti menjadi suatu kewajiban bagi DPRD untuk melanggar hak dan wewenang yang ada pada rakyat tersebut. Oleh kerana itu, tidak cukup hanya Peraturan Tata Tertib saja yang disediakan bagi DPRD agar tidak menyalahgunakan hak dan wewenangnya, namun juga ditentukan adanya kewajiban bagi DPRD untuk menunaikan hak dan wewenang yang lebih tinggi daripada yang ia miliki, yaitu hak dan wewenang yang menjadi milik seluruh rakyat bangsa ini.

Adapun kewajiban-kewajiban yang harus dipikul oleh DPRD dalam rangka melaksanakan hak dan wewenang, yaitu: a. mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI, b. mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan, c. membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, d. meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, dan e. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.³⁹¹

Semua kewajiban DPRD di atas, pada dasarnya adalah hak dan wewenang yang dimiliki oleh rakyat, sebagaimana dilakukan ketika kontrak sosial pertama pada waktu pembentukan NKRI melalui penetapan Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Rakyat berhak mendapatkan rasa aman, damai dan sejahtera dalam seluruh aspek kehidupannya. Oleh kerana itu, tujuan utama pembentukan negara

³⁹¹ Undang-undang No.22 Tahun 1999, Pasal 22

Indonesia adalah untuk melindungi dan mewujudkan hak-hak rakyat tersebut, sebagaimana diuraikan dalam Pembukaan UUD 1945.

5.3. Kekuasaan dan Kepala Daerah

5.3.1. Hak dan Wewenang

Berbeda dengan dua undang-undang mengenai kepala daerah sebelumnya, undang-undang sebelumnya No. 22 Tahun 1999 tidak mengenal lagi kepala Daerah sebagai Wakil pemerintah pusat, kecuali Gubernur, meskipun gubernur masih bertindak sebagai wakil pemerintah pusat, namun mereka tidak lagi tugas dan wewenang yang sangat luas. Jika memperhatikan maksud butir g bagian penjelasan umum mengenai dasar pemikiran, tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, antara lain meliputi: a. melaksanakan tugas-tugas pemerintah tetentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, b. menyelenggarakan autonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten/kota, c. melaksanakan kewenangan autonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, dan d. menjaga adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Khususnya butir d tersebut, lebih dapat dikatakan bukan sebagai bentuk tugas dan wewenang melainkan sebagai suatu bentuk kewajiban, yaitu kewajiban untuk menjaga dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, gubernur berkewajiban untuk melaksanakan hal tersebut, oleh kerana gubernur merupakan pejabat autonomi daerah yang tertinggi di daerah. Memang undang-undang ini tidak lagi mengenal adanya hubungan hingga, namun melihat adanya tugas dan

wewenang gubernur untuk menyelenggarakan autonomi daerah yang Bersifat Lintas Daerah Kabupaten Kota.

Bertindak sebagai wakil pemerintahan pusat, Gubernur juga berwenang membina dan mengawasi Penyelenggaran Pemerintah Daerah, dan melakukan pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir diwilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan³⁹². Adapun wilayah administrasi yang dimaksud merupakan wilayah administrasi yang mencakup kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat³⁹³.

Pembina yang dimaksud di atas, merupakan pembinaan yang lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah otonom. Sedangkan pengawasan yang dimaksud lebih ditekankan pada pengawasan refresif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujutkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan autonomi daerah³⁹⁴.

Jelasnya pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Gubernur, tidak mengurangi arti kebebasan daerah otonom yang bersangkutan. Daerah kabupaten/kota untuk membuat keputusan yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerahnya, tapi maksud kebebasan tersebut bukanlah bebas tanpa batas. Oleh kerana, satu peraturan atau keputusan daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (*instridjmet de wet*) yang lebih tinggi tingkatnya atau dengan kepentingan umum (*in stridj met het lgameen belng*), peraturan atau keputusan daerah tersebut dapat ditangguhkan guna keperluan proses selanjutnya

³⁹² *Ibid*, Pasal 1 Butir 2 dan pasal 77

³⁹³ *Ibid*, Pasal 9 ayat (3)

³⁹⁴ *Ibid*, Bagian Penjelasan Umum Mengenai Penjaminan dan Pengawas.

atau dibatalkan. Bentuk penangguhan (*schorsing*) dan pembatalan (*vernietiging*) inilah yang menjadi bagian dari pengawasan represif diatas.

Sungguhpun undang-undang ini hanya menempatkan Gubernur sebagai pemilik kedudukan rangkap, tetapi menurut Bagir Manan, hal itu sebenarnya masih dianggap tidak perlu. Alasan ketidak perluan tersebut menurutnya:

Pengalaman selama ini menunjukkan, Gubernur, Bupati, Walikota menjalankan fungsi rangkap menonjolkan diri sebagai wakil pusat (dekonsentrasi) dari pada sebagai pimpinan daerah autonomi. Di Negeri Belanda, Gubernur disebut *Commissaris Van de koning* adalah wakil mahkota, tapi yang menjalankan pemerintahan (yang bertangung jawab) adalah *gedputeerde staten*, bukan Gubernur. Yang menarik, dalam praktik, Gubernur lebih menamparkan diri sebagai unsur ekonomi, walaupun secara hukum mewakili mahkota.³⁹⁵

Tapi seperti halnya di atas yakni adanya bentuk tugas dan wewenang yang harus dilakukan oleh Gubernur, penempatan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat masih dianggap perlu. Alasan tersebut ditambah lagi akibat yang ditemukan dalam inflementasinya beberapa tahun belakangan ini. Oleh kerana bupati/walikota hanya mempunyai hubungan pertanggungjawaban atas penyelenggaran Pemerintah Daerah langsung kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri, maka tidak jarang Bupati/Walikota mengambil kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan Gubernur, akhirnya timbulah berbagai kebijakan yang kontradiktif di daerah. Di sisi lain juga, adanya jarak yang panjang antara daerah Kabupaten/ Kota dengan Pusat, tidak jarang menciptakan lemahnya pengawasan pusat itu pun hanya pengawasan represif, sementara Gubernur hanyalah dipandang sebagai pengawas terhadap administrasi kepegawaian dan

³⁹⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.* Hal. 130

karier pegawai saja. Kondisi inilah yang membuat Bupati/ Walikota menjadi *Over acting*, sehingga seringkali menjadikan dirinya sebagai *raja-raja kecil di daerah*.

Berkedudukan sebagai Kepala Daerah Provinsi atau Kepala Daerah Kabupaten/ Kota, Kepala Daerah juga memiliki beberapa tugas dan wewenang yang pada intinya berkisar pada wewenang penyelenggaraan Pemerintah Daerah atau eksekutif, seperti halnya mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, mengangkat Kepala Dinas dari PNS yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah, menetapkan keputusan untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang- undangan lain yang berlaku, dan sebagainya.³⁹⁶

Melihat berbagai tugas dan wewenang Kepala Daerah di atas, jelaslah kalau Undang-undang ini berupaya menempatkan Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif sebagaimana yang dimaksud konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Terdapat dua indikasi untuk itu, yaitu: *Pertama*, Kepala Daerah bertugas dan berwenang menjalankan produk-produk yang dibuat oleh lembaga legislatif, seperti halnya maksud butir a dan f diatas. *Kedua*, Kepala Daerah menjalankan tugas dan wewenang yang bersifat administrative, seperti halnya maksud butir c, d, e dan g di atas. Indikasi tersebut semakin jelas dengan melihat ketentuan pasal 1 huruf b, Pasal 14 dan Pasal 30, yang menempatkan Kepala Daerah sebagai Pemerintah dalam arti sempit atau sebagai eksekutif daerah saja. Khususnya mengenai tugas dan wewenang menurut ketentuan butir b di atas, menurut Bagir Manan, ketentuan ini berhubungan dengan kedudukan dan hubungan keperdataan yang dilakukan daerah. oleh kerana daerah adalah subjek

³⁹⁶ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 44 ayat (1), Pasal 47, Pasal 61 ayat (7) Pasal 62 ayat (2), Pasal 68 ayat (2), Pasal 72 ayat (1) dan Pasal 95 ayat (3).

hukum (*publiek rechtspersoon*) yang dapat melakukan atau terkena perikatan keperdataaan.³⁹⁷

Upaya menuju konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), memang terlihat jelas dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999, paling tidak pemisahan dalam arti formal, sebagaimana telah tersinggung dalam bagian Struktur Pemerintahan Daerah di atas, dengan mengembalikan Kepala Daerah secara lebih terfokus pada fungsinya sebagai pelaksana produk legislatif dan fungsi administratif, maka diharapkan Kepala Daerah dan DPRD memiliki kedudukan yang sama sejajar dalam struktur pemerintahan daerah, dimana DPRD berkedudukan sebagai lembaga atau badan legislatif daerah dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai lembaga atau badan eksekutif daerah.

Tetapi dipandang dari sisi tugas dan wewenang yang dimiliki oleh keduanya, maka ungkapan sama tidak tepat untuk digunakan. Telah berulangkali ditegaskan dalam tulisan ini, bahawa yang lebih tepat digunakan adalah ungkapan *seimbang*, kerana seimbang tidaklah harus berarti sama. Jadi Kepala Daerah dan DPRD memiliki wewenang yang seimbang, tetapi tidak berarti sama kerana memang tugas dan tanggung jawab masing-masing berbeda. Ada tiga alasan menurut Syaukani HR., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, mengapa seorang lembaga legislatif berbeda tanggung jawab yurisdiksinya dengan seorang lembaga legislatif dan diterima sebagai *Primus Interpares*. Ketiga alasan tersebut, menurutnya, adalah:

- a. Seorang Kepala Eksekutif mempunyai tugas dan kewenangan tidak hanya untuk membuat kebijaksanaan, tetapi juga

³⁹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit.*, Hlm.131.

mengimplementasikannya, dan mengadakan evaluasi terhadap kebijaksanaan tersebut. Sementara itu, DPRD hanyalah membentuk kebijaksanaan publik, dan hampir sama sekali tidak terlibat dalam implementasi kebijaksanaan tersebut.

- b. Seorang Kepala Eksekutif mempunyai tanggungjawab dalam bidang sosial, ekonomi dan kewangan, serta politik kerana memang dipilih untuk itu, sementara seorang anggota DPR/ DPRD hanyalah memiliki tanggung jawab dalam bidang politik saja.
- c. Seorang Kepala Eksekutif harus memiliki kapasitas yang sangat tinggi untuk memobilisasi semua sumber daya yang ada di lingkungannya. Dia harus menggerakkan semua stafnya untuk terlibat secara maksimal, dan harus pula kreatif mendorong kegiatan ekonomi dan bisnis di daerahnya. Tugas-tuga seperti itu tidak merupakan hal-hal yang rutin yang dilakukan oleh DPRD. DPRD harus menyiapkan suasana politik lokal yang kondusif bagi masyarakat didaerahnya.³⁹⁸

Dengan demikian, meskipun antara DPRD dan Kepala Daerah memiliki kedudukan yang sejajar dalam Struktur Pemerintah Daerah, tetapi keduanya memiliki tugas dan wewenang demikian juga seimbang. Oleh kerana itu, dalam hal tertentu boleh jadi Kepala Daerah memiliki hak yang tidak sama atau lebih besar dari DPRD. Misalnya, Kepala Daerah mendapatkan insentif atau gaji yang lebih besar dari DPRD berdasarkan system pengajian (*reward system*), tentunya seimbang pula dengan tugas dan tanggung jawabnya yang juga lebih besar dari DPRD, bahkan dapat dipandang tidak memiliki rasa kepantas dan keadilan (*ex aequo et bono*), jika DPRD menuntut gaji atau pendapatan yang lebih tinggi atau sama dengan yang sama didapat oleh Kepala Daerah.

5.3.2 Kewajiban

Sebenarnya siapapun yang bertindak sebagai subjek hukum, baik orang (*natuurlijk persoon*) maupun badan hukum (*rechtspersoon*), otomatis menjadi

³⁹⁸ Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, Hlm. 247-248.

pendukung hak dan kewajiban (*rechtsbevoegdheid*). Akan tetapi, khususnya dalam hal kewajiban, Kepala Daerah begitu juga DPRD sebagai pelaksana kedaulatan yang diserahkan oleh rakyat tidak hanya memikul kewajiban yang sama seperti kewajiban asasi, perdata maupun publik, yang dimiliki oleh setiap warga negara (rakyat) biasa, dan juga tidak sama seperti badan hukum perdata lainnya yang hanya diadakan untuk kebutuhan yang menyangkut harta kekayaan (*vermogen*) saja, tetapi memiliki kewajiban dan tanggung jawab yang lebih selaku pemegang jabatan publik dalam arti pejabat negara (*politieke ambtsdrager*). Jika pada rakyat biasa atau badan hukum perdata, kewajiban dijalankan untuk menghindari terjadinya bentrokan hukum yang ada pada dasarnya untuk menyelamatkan kepentingannya sendiri, maka pada pejabat publik, kewajiban dijalankan untuk menyelamatkan kepentingan bangsa dan negara, sebagaimana maksud konsep *welfare state*.

Oleh kerana itu, menurut Undang-undang ini, kewajiban-kewajiban yang harus dipikul oleh seorang Kepala Daerah, yaitu berbagai kewajiban yang terdiri dari; a. mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI sebagaimana cit-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, b. memegang teguh pancasila dn UUD 1945, c. menghormati kedaulatan rakyat, d. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan, e. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, f. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, g. mengajukan Raperda dan menetapkannya sebagai Perda bersama dengan DPRD, h. menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten/ Kota,

- i. Menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran, dan j. memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD.³⁹⁹

5.4. Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah

Adanya hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah, tidak lain hanyalah sebagai upaya meningkatkan kinerja masing-masing sesuai fungsi dan wewenangnya. Tetapi pelaksanaan fungsi dan wewenang tersebut dipandang tidak berjalan efektif, bahkan cendrung disalah gunakan, jika tidak diadakan suatu mekanisme yang jadi penyeimbang diantara keduanya, dan mekanisme inilah yang dikenal dengan sebutan mekanisme *checks and balances*. Menurut Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, bahkan mekanisme *checks and balances* memberikan peluang kepada kedua lembaga, eksekutif dan legislatif, untuk saling mengontrol mengawasi dan mengimbangi.⁴⁰⁰

Salah satu yang menonjol dari prinsip pelaksanaan mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, yaitu adanya pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, baik bentuk LPj akhir tahun anggaran, LPj akhir masa jabatan, maupun bentuk pertanggungjawaban untuk hal tertentu atas permintaan DPRD. Perlu pertanggungjawaban tersebut kepada DPRD, kerana DPRD tidak terlibat langsung dalam penyelenggaraan bidang eksekutif daerah, apalagi menurut Undang-undang ini DPRD bukan lagi bagian dari Pemerintah Daerah kerana hal itu menjadi fungsi dan wewenang Kepala

³⁹⁹ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 43, Pasal 44 dan Pasal 45.

⁴⁰⁰ Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, Hlm. 257

Daerah sebagai lembaga Eksekutif daerah apalagi menurut Undang-undang ini DPRD bukan lagi menjadi bagian dari Pemerintah Daerah kerana hal itu menjadi fungsi dan wewenang lembaga legislatif daerah, meskipun bidang itu sebenarnya menjadi fungsi dan wewenang lembaga legislatif, namun pihak eksekutif ikut terlibat di dalamnya sebagai realisasi dari mekanisme *checks and balances*, kerana itu tidak diperlukan adanya pertanggungjawaban DPRD dalam bidang legislatif ini kepada Kepala Daerah.

Sebagai upaya untuk melakukan pengawasan dan penyeimbang kekuasaan, pertanggungjawaban yang disampaikan harus memiliki konsekuensi, yaitu adanya suatu beban yang harus dipikul oleh sipenanggung jawab jika pertanggungjawabannya tidak diterima. Apabila konsekuensi tersebut tidak ada, maka bentuk pertanggungjawaban yang disampaikan bukanlah realisasi dari upaya *check and balances*, oleh kerana tidak adanya pengaruh yang timbul secara nyata dari pertanggungjawaban tersebut, diterima atau tidak, tetap sama saja. Kiranya pengalaman sebelumnya menjadi acuan bagi penetapan Undang-undang untuk ini kembali memahami arti tanggung jawab, sebagai realisasi dari pelaksanaan *check and balances* antara DPRD dan Kepala Daerah.

Tetapi bentuk pertanggungjawaban disini khususnya dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah pada setiap akhir tahun anggaran tetap sebagai realisasi dari mekanisme *checks and balances*, dan bukan bersifat subordinatif yang menempatkan DPRD berada diatas Kepala Daerah, oleh kerana itu, konsekuensi yang diberikan pun sebatas bentuk upaya pengawasan dan penyeimbang, yang dalam Undang-undang di rumuskan dalam kaliman *DPRD*

dapat mengusulkan pemberhentianya kepada Presiden, jadi hanya berwenang mengusulkan dan tidak sampai memberhentikan, dan wewenang untuk memperhentikan ada pada Presiden. Dengan demikian jangan heran, jika dalam beberapa kes penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah yang berujung pada usul pemberhentian, tetapi tidak langsung diberhentikan oleh Presiden, seperti halnya Kes Walikota Surabaya/ Bambang D.H.⁴⁰¹

Jika melewati dari batas wewenang untuk mengusulkan pemberhentian tersebut, dikuatirkan upaya yang dilakukan bukan lagi sebagai bentuk mekanisme *checks and balances*, tetapi tidak berwujud pada penyalahgunaan wewenang. Untuk itulah, Undang-undang ini menentukan bahawa Presiden adalah Pihak yang berwenang untuk memberikan kata akhir tentang penolakan pertanggungjawaban dari Kepala Daerah. Jadi, Presiden kedudukannya sebagai penengah atau wasit jika terjadi konflik antara DPRD dan Kepala Daerah.⁴⁰² Begitu juga menurut Bagir Manan, dalam hal DPRD menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah dan mengusulkan pemberhentianya kepada Presiden, maka secara hukum (*rechtsbegrip*) Presiden dapat menolak usul itu, kerana tidak ada ketentuan yang mewajibkan Presiden untuk menerima setiap usulan DPRD.⁴⁰³

Disamping adanya bentuk mekanisme *checks and balances*, hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah juga ditandai dengan adanya bentuk

⁴⁰¹ Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Hari Sabarno menegaskan, meskipun telah dipecat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya, Bambang Dwi Hartono sampai saat ini sesuai dengan Surat Keputusan yang ada masih menjabat sebagai Walikota Surabaya. “dia tetap menjalankan tugas walikota secara penuh,” kata Hari Sabarno usai memberikan Pidato pada acara Rapat Koordinasi Khususnya para Gubernur se-Indonesia di Hotel Sahid Jakarta. Harian Kompas, 17 Juli 2002.

⁴⁰² Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.*, Hlm. 198

⁴⁰³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op.Cit.*, Hlm. 90

percampaunan kewenangan diantara kedua lembaga tersebut. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 sama seperti dua undang sebelumnya tidak sedikit menentukan adanya bentuk percampaunan kewenangan tersebut ditentukan bahawa Kepala Daerah dan DPRD bersama-sama memiliki kewenangan dalam suatu kegiatan, diantaranya dalam hal membentuk Perda, menetapkan APBD, mengangkat Sekretaris Daerah, dan lainnya.⁴⁰⁴ Oleh kerana itu mempunyai kewenangan dalam satu kegiatan, biasanya ada bentuk distribusi kewenangan yang ditentukan secara jelas oleh peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam hal penetapan Perda berkenaan dengan penyelenggaraan autonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pihak yang berwenang menyetujui adalah DPRD.⁴⁰⁵

Dengan demikian, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 juga menentukan adanya beberapa bentuk Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, yaitu kekuasaan yang sepenuhnya diberikan kepada DPRD, kekuasaan yang sepenuhnya di berikan kepada Kepala Daerah, dan kekuasaan yang diberikan kepada kedua lembaga tersebut dalam bentuk pencampuran kewenangan.

Adapun bentuk kekuasaan lain dari Kepala Daerah, yakni sebagai wakil pemerintah, tidaklah merupakan bagian dari kekuasaan yang mempengaruhi Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, ada beberapa alasan yang ditemukan yaitu: 1. yang jadi wakil pemerintah pusat hanya pada Gubernur,⁴⁰⁶ 2. Fungsi dan wewenang sebagai wakil pemerintah pusat hanya

⁴⁰⁴ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 18 ayat (1) huruf e dan f, Pasal 29 ayat (2), Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 69, Pasal 81 ayat (2), dan Pasal 85 (2).

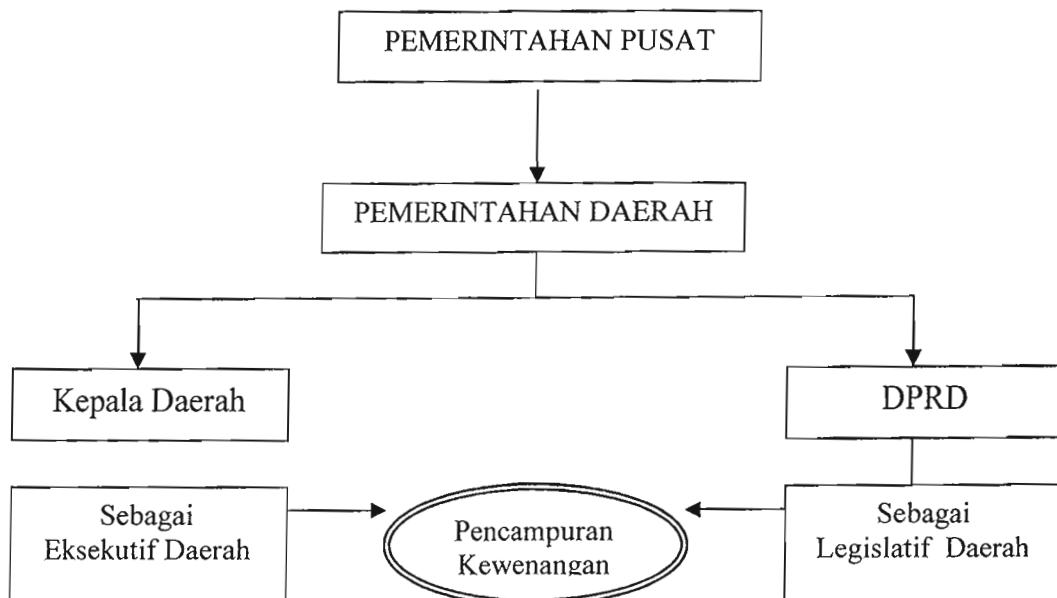
⁴⁰⁵ *Ibid*, Pasal 69

⁴⁰⁶ *Ibid*, butir g Bagian Penjelasan Umum Mengenai Dasar Pemikiran.

dalam bidang-bidang di luar fungsi dan wewenang autonomi suatu daerah, seperti menyelenggaran autonomi daerah yang bersifat lintas daerah Kabupaten/ Kota, melaksanakan kewenangan autonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten/ Kota, dan sebagainya. 3. tidak ditegaskan apa konsekuensi yang diterima oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah, jika pertanggungjawabannya tidak diterima Presiden, sementara dalam tiga bentuk pemberhentian Kepala Daerah tidak ditemukan adanya maksud konsekuensi tersebut. Oleh kerana itu, lebih tepat dikatakan bahawa hanya ada tiga bentuk Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. ketiga bentuk distribusi itu dapat digambarkan sebagai berikut:

Rajah 5.3

Bentuk Pengagehan Kekuasaan Antara DPRD Dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999



Catatatan : arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung (→).

Memang Kepala Daerah tidak lagi memiliki kekuasaan ganda, yakni sebagai alat Pemerintah Daerah dan alat Pemerintah Pusat, dimana kedudukan

yang terakhir ini sebelumnya menentukan bahawa Kepala Daerah dapat mempengaruhi kekuasaan DPRD, langsung maupun tidak langsung. Namun yang terjadi malah sebaliknya, dimana DPRD dapat mempengaruhi kekuasaan Kepala Daerah secara langsung, oleh kerana DPRD adalah pihak yang berwenang, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian, memilih dan memperhentikan, dan menerima dan menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah. Sementara Kepala Daerah tidak dapat melakukan upaya mengimbangi kekuasaan DPRD tersebut. Jika demikian adanya berarti dominasi kekuasaan berada di tangan DPRD. Lalu, apabila masih terjadinya dominasi antara keduanya, sekaligus juga menunjukkan bahawa pengagehan kekuasaan antara keduanya masih tidak seimbang.

BAB VI

PERUBAHAN, PENGAGEHAN KEKUASAAN ANTARA DPRD DAN KEPALA DAERAH SELEPAS REFORMASI (2004-2009)

6.1. Pergeseran Pengagehan Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004

6.1.1. Proses Pembentukan Undang-undang No. 32 Tahun 2004

Wacana untuk merevisi UU No. 22 Tahun 1999 sebenarnya telah berlangsung sejak pertengahan tahun 2002an, namun baru menguat di perbincangan publik pada awal tahun 2004 setelah ada persetujuan dari DPR untuk melakukan upaya revisi tersebut.

Akhirnya, pada bulan Oktober 2004, menjelang berakhirnya kekuasaan pemerintahan Presiden Megawati, pemerintah bersama-sama DPR menyepakati UU No. 32 Tahun 2004 sebagai UU di bidang pemerintahan daerah yang baru menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. UU ini kemudian menjadi sandaran makro bagi penerapan kebijakan desentralisasi pemerintah kepada daerah hingga sekarang.

Secara mendasar UU No. 32 Tahun 2004 telah menjadi tonggak demokratisasi lokal dengan adanya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada Langsung). Namun demikian, dalam proses penyusunan UU, kita tidak bisa menafikan banyaknya kepentingan politik serta proses legislasinya yang belum tuntas sehingga banyak hal substantif dalam UU ini bersifat multitafsir dan menjadi celah terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang antidemokrasi. Dalam banyak kesempatan, UU No. 32 Tahun 2004

dipandang sebagai pintu masuk kembalinya peran pemerintah pusat secara signifikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah (resentralisasi).

Terdapat banyak alasan yang melatarbelakangi mengapa UU No. 22 Tahun 1999 perlu direvisi. Mulai dari alasan yang bersifat normatif-konstitusional hingga pengalaman empirik yang menunjukkan timbulnya berbagai masalah terkait dengan implementasi UU No. 22 Tahun 1999 itu sendiri.

6.1.2. Masalah – Masalah dari pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Pertama, secara normatif, UU No. 22 Tahun 1999 perlu direvisi kerana sandaran konstitusionalnya telah berubah. Sebagaimana diketahui, Sidang Tahunan MPR RI pada tanggal 10 Agustus 2002 telah menghasilkan perubahan keempat konstitusi Negara. Salah satu perubahan tersebut terkait dengan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam naskah UUD 1945 hasil amandemen, ketentuan Pasal 18 telah mengalami penjabaran lebih detil dari naskah aslinya dengan menyebutkan sejumlah prinsip-prinsip otonomi bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴⁰⁷ Dengan demikian, revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 merupakan konsekuensi dari perubahan konstitusi tersebut. UU No. 22 Tahun 1999 didasarkan pada UUD 45 sebelum amandemen, sementara penggantinya UU No. 32 Tahun 2004 didasarkan pada format konstitusi hasil amandemen. Sebelumnya, MPR telah pula menetapkan rekomendasi berkaitan penyelenggaraan otonomi daerah melalui Tap MPR No. IV Tahun 2000, dan

⁴⁰⁷ Sebagai perbandingan, Pasal 18 dalam naskah asli UUD 1945 hanya terdiri dari 1 (satu) pasal, setelah melalui perubahan keempat berubah menjadi 3 (tiga) pasal dan 11 (sebelas) ayat ketentuan.

kemudian diperkuat kembali melalui Tap MPR No. VI Tahun 2002.⁴⁰⁸ Perubahan pada aras konstitusi dan amanat ketetapan MPR inilah yang menjadi dasar normatif bagi pemerintah dan DPR untuk merevisi UU No. 22 Tahun 1999.

Kedua, adanya keinginan untuk mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada). Sebagaimana diketahui, salah satu perubahan fundamental yang juga terjadi pada amandemen konstitusi adalah ketentuan mengenai pengisian jabatan kepala daerah; dimana: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”⁴⁰⁹ Frase “dipilih secara demokratis” mengindikasikan bahawa proses yang berlangsung selama ini masih jauh dari nilai demokratis. Berangkat dari amanat untuk memilih kepala daerah secara demokratis inilah kemudian menggelinding wacana agar kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, mengikuti ketentuan Pemilu Presiden/Wakil Presiden yang sebelumnya telah ditetapkan untuk dipilih secara langsung berdasarkan UU No. 23 Tahun 2003.

Menurut Ferry Mursyidan Baldan bahawa bagi kalangan DPR saat itu, keinginan untuk mengatur pemilihan kepala daerah secara demokratis ini merupakan argumentasi pokok perlunya revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999.⁴¹⁰ Kendati konstitusi tidak menyebutkan secara eksplisit bahawa Pilkada dilakukan secara langsung, tetapi dalam konteks pembahasan mekanisme Pilkada tersebut, keinginan untuk memilih kepala daerah secara langsung dan mengarah

⁴⁰⁸ Lihat Tap MPR No. IV Tahun 2000 dan Tap MPR No. VI Tahun 2002 tentang Rekomendasi tentang Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Sebagian dari argumentasi normatif ini pernah pula termuat dalam "UU 32 Tahun 2004 Mengulang Orba," laporan *Pikiran Rakyat*, 22 April 2005.

⁴⁰⁹ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil amandemen, cetak tebal oleh Penulis.

⁴¹⁰ YAPIKA, Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintah Daerah (UU No. No. 22 Tahun 1999 Menjadi UU No. 32 Tahun 2004), Jakarta. Tahun 2006.

ke figur merupakan aspirasi yang sangat kuat sejalan dengan tuntutan reformasi. Semangat ini berbeda dengan ketentuan yang termuat dalam UU No. 22 Tahun 1999, dimana kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) masih dipilih dan ditetapkan oleh DPRD,⁴¹¹ bukan oleh rakyat secara langsung.

Ketiga, adanya pandangan dari pemerintah terhadap jalannya otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang tidak terkontrol dan mengarah pada terbentuknya oligarki kekuasaan di daerah sehingga membahayakan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia. Menurut Dr. Alfitra Salam, Peneliti Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI bahawa “sebenarnya kalangan DPR waktu itu hanya mengusulkan revisi UU No. 22 Tahun 1999 yang menyangkut tentang Pilkada kerana ini perintah amandemen”.⁴¹² Ini pula yang membedakan draf UU yang diajukan DPR dengan pemerintah, dimana DPR lebih fokus pada persoalan Pilkada langsung, tidak menyoroti masalah lain terkait dengan pelaksanaan autonomi daerah; sedangkan pemerintah melakukan perubahan secara komprehensif.⁴¹³ Pergeseran arah pembahasan –dari yang semula dimaksudkan sebagai revisi terbatas pada pembahasan mekanisme Pilkada, ini merupakan keberhasilan pemerintah untuk menggiring DPR untuk mengagendakan pembahasan revisi atau perubahan UU No. 22 Tahun 1999 secara menyeluruh. Waktu itu, Dirjen Otonomi Daerah Depdagri Oentarto Sindung Mawardi, menilai bahawa usulan revisi UU No. 22 Tahun 1999 yang hanya menyangkut Pilkada belumlah komprehensif. Oleh kerana itu, perlu pula disentuh

⁴¹¹ Lihat UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 34.

⁴¹² YAPIKA, *Op.Cit.* Hlm. 7.

⁴¹³ Lihat DPR “Salip” Pemerintah Siapkan Revisi UU No. 22 Tahun 1999. Laporan Kompas, 11 November 2003.

aspek-aspek lain dari UU Autonomi Daerah tersebut. Lantas, pemerintah mulai melakukan sosialisasi perlunya revisi UU Autonomi Daerah, mengingat pelaksanaan autonomi daerah dinilai telah kebablasan.⁴¹⁴

Fenomena autonomi daerah yang kebablasan ini pun kemudian berkembang menjadi dalih yang justru lebih “populer” ketimbang alasan normatif lainnya. Dalam pandangan pemerintah, pelaksanaan autonomi yang didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999 menimbulkan sejumlah ekses yang tidak menguntungkan dan oleh kerana itu perlu ditata kembali. Menurut Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah Depdagri, UU No. 22 Tahun 1999 merupakan paradoks dari UU pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1974) dan memunculkan perubahan yang luar biasa. Dilihat dari elemen dasar pemerintahan, berbagai urusan yang semula urusan pemerintah pusat tiba-tiba dibawa ke daerah semua seperti urusan kelembagaan, personil, kewangan, hubungan antara DPRD dengan kepala daerah. Perubahan-perubahan ini bersifat drastis, sementara kesiapan untuk menampung perubahan itu tidak ada.

Menurut Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah Depdagri, UU No. 22 Tahun 1999 merupakan paradoks dari UU pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya (UU No. 5/1974) dan memunculkan perubahan yang luar biasa. Dilihat dari elemen dasar pemerintahan, berbagai urusan yang semula urusan pemerintah pusat tiba-tiba dibawa ke daerah semua seperti urusan kelembagaan, personil, kewangan, hubungan antara DPRD dengan kepala daerah.

⁴¹⁴ Lihat *Tarik Ulur UU Otonomi Daerah*, Laporan Utama *Forum Keadilan*, Edisi No. 32, 4 Januari 2004.hal. 33.

Perubahan-perubahan ini bersifat drastis, sementara kesiapan untuk menampung perubahan itu tidak ada.

Kondisi di atas menimbulkan kegamangan di kedua belah pihak: pemerintah pusat dan daerah. Di satu sisi, pemerintah pusat gamang kerana kewenangannya diambil secara tiba-tiba, di sisi lain daerah juga gamang kerana tiba-tiba tanggungjawab kewenangannya menjadi besar sekali. Akibatnya, bukannya terjadi inkorporasi dalam pelaksanaan autonomi *hand in hand*, antara pusat dengan daerah, tetapi malah terjadi hubungan yang diametrik. Pusat merasa kewenangannya diambil dan lupa melakukan supervisi dan fasilitasi, sementara daerah juga merasa bahawa pusat bersikap setengah hati. Ibarat kepalanya di lepas ekornya dipegang. Akhirnya, pelaksanaan autonomi di daerah pun jalan sendiri-sendiri. “Yang paling parah adalah UU sektor. Semuanya belum direformasi sesuai dengan jiwa otonomi. UU autonominya mengatakan harus didesentralisasikan, sementara UU sektornya mengatakan tidak desentralisasi sehingga menyebabkan tabrakan dan terjadi rebutan kewenangan.”⁴¹⁵

6.1.3. Beberapa Perubahan Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Sebagai contoh, rebutan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah terjadi dalam hal pengelolaan pelabuhan. Di satu sisi, pemerintah pusat telah menyerahkan pengelolaan pelabuhan umum kepada PT. Pelindo serta menunjuk unit pelaksana tugas dan satuan kerja pelabuhan. Namun di sisi lain, pemerintah daerah merasa berhak mengatur pelabuhan umum sejalan dengan kewenangan

⁴¹⁵ YAPIKA, *Op.Cit.* Hlm. 9

yang diatur dalam PP No. 25 Tahun 2000. Di Provinsi Kalimantan Timur, bahkan, persoalan ini semakin meruncing ketika 57 kabupaten/kota yang tergabung dalam Forum Deklarasi Balikpapan (FDB) berencana merebut pengelolaan pelabuhan dari PT. Pelindo, dan membuat Perda sendiri tentang kepelabuhanan.⁴¹⁶

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang terkesan tidak terkontrol – sebagaimana sinyalemen Depdagri, diakui memang ada benarnya. Selain tarik-menarik antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan pelabuhan sebagaimana contoh di atas, dalam pengaturan pegawai misalnya, sering pula terjadi kes dimana daerah mengatur pegawai berdasarkan kemauan kepala daerahnya; bukan didasarkan pada kapasitas dan kompetensi. Lebih dari itu, muncul pula fundamentalisme daerah yang semakin kuat yang sering diistilahkan "putra daerah" dalam mengisi kekosongan berbagai jabatan publik. Oleh kerana itu, pemerintah memandang perlu untuk menata kembali dan melakukan penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 dengan cara menarik kembali kewenangan yang dinilai sudah lepas kontrol tersebut.⁴¹⁷ Termasuk di dalamnya pengaturan kembali tata-hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota, konsep pertanggungjawaban kepala daerah melalui LPJ, dan hubungan kewenangan antar daerah – baik antar daerah kabupaten/kota maupun kabupaten/kota dengan provinsi. Dalam perspektif pemerintah, hal-hal ini menjadi alasan kuat yang melatarbelakangi mengapa UU No. 22 Tahun 1999 perlu direvisi.

⁴¹⁶ Lihat "Daerah Tidak Berhak Ambil Alih Perusahaan." Laporan *Kompas*, 12 Agustus 2004. Lihat pula "Investasi Kepelabuhan masih Terhambat." Laporan *Kompas*, 13 Oktober 2004.

⁴¹⁷ *Ibid.*

Bila dibuat peta, meminjam istilah Robert E. Jaweng,⁴¹⁸ polemik yang terjadi seputar revisi UU No. 22 Tahun 1999 terbagi atas tiga kubu: (1) kelompok kontrarevisi, terdiri atas asosiasi-asosiasi pemerintahan daerah, (2) kelompok prorevisi –terutama Depdagri dan pelaku bisnis, dan (3) kelompok tengah, sebutlah sebagai kelompok pro dengan *reserve*; setuju revisi secara berdasar dan didahului dengan evaluasi komprehensif – diusung oleh para pegiat/peneliti otonomi daerah dan LSM).

Pihak-pihak yang menentang – terutama berasal dari daerah-daerah kabupaten/kota, menilai bahawa wajar jika pelaksanaan otonomi daerah masih terdapat kekurangan di sana-sini. Sebab, implementasi UU ini setelah melalui tahap transisi (1999-2001) yang baru berjalan tiga tahun, saat itu tengah menginjak tahap instalasi (2002-2003). Mereka berpandangan bahawa konsolidasi baru terjadi pada tahun 2004-2007. Setelah tahap terakhir itulah evaluasi terhadap otonomi daerah baru dapat dilakukan, dan jika kemudian dalam evaluasi tersebut memerlukan penyempurnaan guna pelaksanaan otonomi daerah, daerah pun menyambut baik.⁴¹⁹ Lebih dari itu, daerah sendiri menangkap aroma sentralisasi sangat kuat dalam naskah revisi UU yang diajukan oleh Depdagri. Dalam sebuah sarasehan yang berlangsung dalam Kongres Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) di Lombok, NTB, pada September 2003, misalnya, kritik terhadap aroma sentralisasi ini sempat terlontar. Dalam draf revisi tersebut, rumusan mengenai konsep desentralisasi, otonomi, dan daerah otonom, ditenggarai akan

⁴¹⁸ Lihat Robert Endi Jaweng, "Ihwal Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999." Artikel pada *Kompas*, 20 Desember 2004.

⁴¹⁹ Lihat *Tarik Ulur Revisi UU Otonomi Daerah*, Laporan Utama *Forum Keadilan*, Edisi No. 32, 4 Januari 2004. Hlm. 33.

mereduksir autonomi daerah dimana autonomi bukan dipandang sebagai hak penuh daerah untuk memutuskan berdasarkan preferensi lokal, melainkan memikul kewajiban dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat. Prinsip ini bukan merupakan konsekuensi devolusi yang melahirkan pemerintah otonom, melainkan sebagai delegasi beban yang membawa konsekuensi lahirnya pemerintahan di daerah seperti yang pernah dikonsepkan dalam UU No. 5/1974.⁴²⁰ Padahal, UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah tersebut justru secara fundamental telah diubah melalui UU No. 22 Tahun 1999.

Dalam rumusan yang sentralistik tersebut, pemerintah rupanya berpijak pada pemikiran bahawa revisi UU No. 22 Tahun 1999 merupakan upaya untuk memperteguh negara kesatuan Republik Indonesia. Oleh kerana itu, konsepsi autonomi daerah mengandung nilai unitaris dan desentralisasi teritorial. Nilai unitaris diwujudkan dalam pandangan bahawa tidak ada kesatuan pemerintah lain yang bersifat "negara" di dalam negara. Oleh kerana itu, kesatuan pemerintah daerah merupakan bentukan pemerintah (pusat) dan –bahkan, dapat dihapus melalui proses hukum. Dalam konteks ini, desentralisasi dipandang sebagai suatu bentuk penyerahan atau pengakuan "urusan" pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat setempat. Kebijakan desentralisasi dilakukan oleh pemerintah, sedangkan penyelenggaraan autonomi daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, desentralisasi dan autonomi daerah tidak difahamani sebagai "pengakuan terhadap daerah dan pembagian kekuasaan-kewenangan, tetapi penyerahan wewenang penanganan

⁴²⁰ Sutoro Eko, sebagaimana dikutip *Kompas*, tanggal 23 September 2003.

urusan pemerintah kepada daerah untuk menjadi urusan autonomi daerah dalam kerangka NKRI.” Dalam pandangan ini, hak dan kewajiban telah direduksi hanya menjadi “urusan” yang diserahkan, dan desentralisasi pun tereduksi sedemikian rupa sehingga menjadi sekedar pembentukan daerah dan penyelenggaraan autonomi daerah.⁴²¹

Substansi lain yang juga mendapat sorotan kritis dalam draf revisi UU No. 22 Tahun 1999 adalah pertanggungjawaban kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Lagi-lagi ini menegaskan aroma sentralisasi dalam revisi UU pemerintahan daerah. Adanya ketentuan kepala daerah yang dipilih rakyat tetapi diwajibkan bertanggungjawab kepada presiden akan membuka peluang kesewenang-wenangan presiden terhadap kepala daerah terpilih yang bukan berasal dari partainya.⁴²² Pertanggungjawaban kepala daerah kepada presiden akan membuat kembalinya sentralisasi kekuasaan yang selama Orde Baru membuat daerah tidak berdaya.⁴²³ Lebih dari itu, adanya akuntabilitas vertical semacam ini telah membuat logika demokrasi yang tidak konsisten. Di satu sisi, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, tetapi di sisi lain, ia tidak bertanggungjawab secara horisontal ke bawah, tetapi malah ke atas: gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Mendagri, bupati/walikota juga bertanggungjawab kepada Mendagri melalui gubernur, dan kepala desa bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui camat. Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi dan demokrasi lokal yang hendak dibangun haruslah

⁴²¹ Lihat Sutoro Eko, “Mengkaji Ulang NKRI.” Artikel pada *Kompas*, 10 Februari 2004.

⁴²² Djohermansyah Djohan, sebagaimana dikutip *Koran Tempo*, 27 September 2003.

⁴²³ Lihat “Sentralisasi di Tengah Semangat Desentralisasi.” Tajuk *Media Indonesia*, 13 September 2003.

”terkendali” dan ”terpusat” untuk memelihara integrasi nasional tanpa diganggu oleh bayang-bayang separatisme maupun demokrasi lokal yang kebablasan.⁴²⁴

Besarnya kewenangan daerah yang tanpa kontrol, memang cenderung memunculkan perda-perda bermasalah. Menurut catatan Depdagri, sejak tiga tahun pelaksanaan Autonomi Daerah telah terbit tak kurang 10 ribu Perda di seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Dari jumlah tersebut 700 diantaranya bermasalah dan tidak layak terbit. Sebanyak 206 dari 700 menghambat dunia investasi, sisanya lebih kerana bertentangan dengan peraturan di atasnya dan menciptakan tumpang tindih.⁴²⁵ Lahirnya perda-perda bermasalah ini dikeranakan disamping prosesnya tidak melibatkan publik secara luas, juga kerana SDM pembuat Perda –khususnya DPRD, tidak memadai, serta perilaku pejabat daerah yang keliru memaknai autonomi daerah. Sekedar menunjuk contoh, perda-perda bermasalah antara lain terjadi di Provinsi Sumatera Barat. Pada tahun 2002, APBD Sumatera Barat menganggarkan berbagai tunjangan kepada Anggota Dewan seperti pembelian *spring bed* (Rp 14 juta), tunjangan meja rias (1,5 juta), kursi tamu (18 juta), lemari buku (3,25 juta) dan tunjangan asuransi 2,5 juta per bulan yang mengakibatkan defisit anggaran. Untuk menutupi defisit, diterbitkanlah perda mengenai pungutan, diantaranya pungutan air tanah dan air permukaan, perda retribusi bahan bakar kendaraan bermotor, dan retribusi kesehatan.

Demikian pula di Provinsi Lampung, terdapat Perda No. 6 Tahun 2000 untuk komoditas yang keluar dari provinsi lampung harus ijin dan membayar

⁴²⁴ Sutoro Eko. “Mengkaji Ulang NKRI.” *op.cit.*

⁴²⁵ Lihat *Kompas*, 14 Agustus 2003.

retribusi. Di Kabupaten Pasaman melalui Perda 14/2000 mengenakan retribusi kepada pasar, grosir dan pertokoan sebesar Rp 5.000 per hari. Di Bengkulu ada Perda pungutan untuk masyarakat yang mengambil sayuran di hutan, dan bahkan di Kabupaten Cirebon ada perda yang memberlakukan pungutan kepada pengamen.⁴²⁶

Sinyalemen munculnya perda-perda bermasalah ini diperkuat oleh pernyataan ICW bahawa pelaksanaan autonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 memunculkan tiga isu utama dalam penyimpangan kekuasaan secara hampir seragam di berbagai daerah, yakni:

pertama, maraknya politik uang dalam Pilkada, *kedua*, pengesahan APBD yang tidak pro-rakyat, dan *ketiga*, penerbitan peraturan tentang pungutan di luar pajak untuk menggemukkan PAD⁴²⁷

Pemerintah pusat tidak membuat acuan terkait dengan implementasi UU No. 22 Tahun 1999, padahal UU ini memerlukan ratusan aturan pendukung seperti PP dan Kepres sebagai acuan supervisi dan pengawasan. Akibat lebih jauh bisa diduga: kesalahan demi kesalahan di daerah terus terjadi seperti perda-perda yang bermasalah, prioritas pembangunan keliru, dan seterusnya. “Ini yang dipakai sebagai alasan bahawa autonomi gagal, padahal yang gagal adalah pemerintah pusat melaksanakan autonomi,” paparnya.⁴²⁸ Kesalahan ini ditimpakan kepada daerah, lalu dijadikan dasar pbenaran untuk mengubah UU dengan maksud untuk menarik lagi kekuasaan ke pemerintah pusat melalui UU No. 32 Tahun 2004,

⁴²⁶ Lihat Fajrimei A. Gofar. “Perda Bermasalah atau Perda Dipermasalahkan?” Artikel pada *Kompas*, 26 Agustus 2003.

⁴²⁷ Teten Masduki, Koordinator ICW, sebagaimana dikutip *Kompas*, 28 Agustus 2005.

⁴²⁸ Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*

yang menurut Ryaas, justru lebih ganas dari UU No. 5 Tahun 1974 yang telah di ganti oleh UU No. 22 Tahun 1999. Namun demikian, Ryaas Rasyid sendiri sejak awal bukanlah orang yang anti revisi. Terhadap rencana pemerintah melakukan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, Ryaas menyatakan akan mendukung revisi jika tujuannya memperkuat desentralisasi, bukan sebaliknya melakukan resentralisasi.⁴²⁹

Dalam konteks itulah, dalam pandangan pemerintah, revisi dimaksudkan untuk lebih menciptakan kompromi antara ekstrem desentralisasi UU No. 22 Tahun 1999 dan ekstrem sentralisasi di UU No. 5 Tahun 1974. Dengan kata lain, UU No. 32 Tahun 2004 mencoba mencari jalan tengah, yang seolah-olah kalau disikapi sekarang seperti jadi resentralisasi.

6.2. Pergeseran Struktur Pemerintahan Daerah

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tidak berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yang menentukan adanya dua lembaga kekuasaan, yaitu DPRD dan Kepala Daerah sebagai pemerintah daerah. Hal yang umum digunakan, seperti kebanyakan negara lainnya, bahwa pemerintahan daerah yang terdiri dari sekurang-kurangnya Kepala Daerah dan DPRD⁴³⁰ yang bertujuan menyelenggarakan pelayanan dan pengaturan umum dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

⁴²⁹ Lihat “Ryaas Rasyid: Pemerintah Pusat Sumber Distorsi Otonomi Daerah.” Laporan *Kompas*, 5 Februari 2003.

⁴³⁰ UU No 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (3)

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.⁴³¹ Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Pasal 24 ayat (5).

Dari Struktur antara lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, jelas terjadi perbedaan yang besar antara Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dengan undang-undang sebelumnya. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tidak saja memperjelas makna pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit, atau arti pemerintahan daerah, tetapi juga memperjelas kedudukan masing-masing lembaga Kepala Daerah Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah⁴³² sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan DPRD. DPRD berkedudukan sebagai lembaga atau Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan Daerah berkedudukan sebagai Badan Eksekutif Daerah diartikan sebagai Pemerintah dalam arti sempit, yakni suatu lembaga yang mengurus bidang eksekutif, yang terdiri dari atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya diluar DPRD.⁴³³ Dengan demikian dalam struktur pemerintahan daerah, seperti sebelumnya.

6.2.1 Kepala Daerah

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 pemilihan Kepala Daerah di pilih oleh DPRD namun dalam UU No. 32 Tahun 2004 Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis

⁴³¹ *Ibid*, Pasal 24 (1).

⁴³² UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 1 ayat (3)

⁴³³ *Ibid*, pasal 1 ayat (3) dan (4), pasal 3 ayat (1) huruf a dan b

berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁴³⁴ Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD. Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat.⁴³⁵

Sebagai Kepala daerah, lembaga ini baik Gubernur, Bupati atau Walikota tidak bertanggung jawab kepada DPRD lagi, namun pertanggungjawaban kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Di satu sisi, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, tetapi di sisi lain, ia tidak bertanggungjawab secara horisontal ke bawah, tetapi malah ke atas: gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Mendagri, bupati/walikota juga bertanggungjawab kepada Mendagri melalui gubernur, dan kepala desa bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui camat.

Inisiatif DPR untuk menyusun mekanisme Pilkada secara langsung merupakan langkah yang membuat semua kalangan *happy*, kerana ini sesuai tuntutan reformasi. Baru setelah UU 32 Tahun 2004 disahkan pada Oktober 2004 dan masyarakat mendapatkan sosialisasi yang utuh terhadap UU mengenai Pemerintahan Daerah ini, muncul polemik yang penting terkait dengan pasal-pasal Pilkada. Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga

⁴³⁴ *Ibid*, Pasal 56 ayat (1)

⁴³⁵ UU No. 32 tahun 2004, pasal 57, ayat (1), (2) dan (3)

negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat yaitu : a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah; c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat; d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun; e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter; f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap kerana melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih; g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya; i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan; j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan kewangan negara. k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; l. tidak pernah melakukan perbuatan tercela; m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak; n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri; o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama

2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan p. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah.⁴³⁶

Untuk peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dimana partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calonnya apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat, dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat. Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan pasangan calon, wajib menyerahkan:

- a. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung;
- b. Kesepakatan tertulis antarpartai politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;
- c. Surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung;
- d. Surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;
- e. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;

⁴³⁶ *Ibid*, Pasal 58

- f. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- h. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
- i. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- j. Kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
- k. Naskah visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.⁴³⁷

Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya. Masa pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.

Pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) diteliti persyaratan administrasinya dengan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat terhadap persyaratan pasangan calon. Hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran. Apabila pasangan calon belum memenuhi syarat atau ditolak kerana tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58

⁴³⁷ *Ibid*, Pasal 59 ayat (5)

dan/atau Pasal 59, partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon atau mengajukan calon baru paling lambat 7 (tujuh) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPUD.

KPUD melakukan penelitian ulang kelengkapan dan atau perbaikan persyaratan pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan sekaligus memberitahukan hasil penelitian tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan. Apabila hasil penelitian berkas pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memenuhi syarat dan ditolak oleh KPUD, partai politik dan atau gabungan partai politik, tidak dapat lagi mengajukan pasangan calon.⁴³⁸

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) dan ayat (4), KPUD menetapkan pasangan calon paling kurang 2 (dua) pasangan calon yang dituangkan dalam Berita Acara Penetapan pasangan calon. Pasangan calon yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan secara luas paling lambat 7 (tujuh) hari sejak selesainya penelitian. Terhadap pasangan calon yang telah ditetapkan dan diumumkan, selanjutnya dilakukan undian secara terbuka untuk menetapkan nomor urut pasangan calon. Penetapan dan pengumuman pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final dan mengikat.⁴³⁹

⁴³⁸ *Ibid*, Pasal 60, ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

⁴³⁹ *Ibid*, Pasal 61, ayat (1), (2), (3) dan (4)

Partai politik atau gabungan partai politik dilarang menarik calonnya dan/atau pasangan calonnya, dan pasangan calon atau salah seorang dari pasangan calon dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPUD. Apabila partai politik atau gabungan partai politik menarik calonnya dan/atau pasangan calon dan/atau salah seorang dari pasangan calon mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan calon pengganti.⁴⁴⁰

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap sejak penetapan calon sampai pada saat dimulainya hari kampanye, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap dapat mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan. Dalam hal salah 1 (satu) calon atau pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara dan masih terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur. Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) pasangan, tahapan pelaksanaan pemilihan kepala

⁴⁴⁰ *Ibid*, Pasal 62, ayat (1) dan (2)

daerah dan wakil kepala daerah ditunda paling lambat 30 (tiga puluh) hari dan partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.⁴⁴¹

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap setelah pemungutan suara putaran pertama sampai dimulainya hari pemungutan suara putaran kedua, tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditunda paling lambat 30 (tiga puluh) hari. Partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.⁴⁴²

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan. Masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan; b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah; c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala

⁴⁴¹ *Ibid*, Pasal 63, ayat (1), (2) dan (3)

⁴⁴² *Ibid*, Pasal 64 ayat (1) dan (2)

daerah; d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS; e.Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.⁴⁴³

Kampanye dilaksanakan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan selama 14 (empat belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara. Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh tim kampanye yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon. Tim kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didaftarkan ke KPUD bersamaan dengan pendaftaran pasangan calon. Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bersama-sama atau secara terpisah oleh pasangan calon dan/atau oleh tim kampanye. Penanggung jawab kampanye adalah pasangan calon, yang pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh tim kampanye. Tim kampanye dapat dibentuk secara berjenjang di provinsi, kabupaten/kota bagi pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan kabupaten/kota dan kecamatan bagi pasangan calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Dalam kampanye, rakyat mempunyai kebebasan untuk menghadiri kampanye. Jadwal pelaksanaan kampanye ditetapkan oleh KPUD dengan memperhatikan usul dari pasangan calon.

Kampanye dapat dilaksanakan melalui: a. pertemuan terbatas; b. tatap muka dan dialog; c. penyebaran melalui media cetak dan media elektronik; d. penyiaran melalui radio dan/atau televisi; e. penyebaran bahan kampanye

⁴⁴³ *Ibid*, Pasal 65 ayat (1) dan (2)

kepada umum; f. pemasangan alat peraga di tempat umum; g. rapat umum; h. debat publik/debat terbuka antarcalon; dan/atau i. kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Pasangan calon wajib menyampaikan visi, misi, dan program secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat. Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berhak untuk mendapatkan informasi atau data dari pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Penyampaian materi kampanye dilakukan dengan cara yang sopan, tertib, dan bersifat edukatif. Penyelenggaraan kampanye dilakukan di seluruh wilayah provinsi untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur dan di seluruh wilayah kabupaten/kota untuk pemilihan bupati dan wakil bupati dan walikota dan wakil walikota.⁴⁴⁴

Media cetak dan media elektronik memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menyampaikan tema dan materi kampanye. Media elektronik dan media cetak wajib memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk memasang iklan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka kampanye. Pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum. Semua yang hadir dalam pertemuan terbatas atau rapat umum yang diadakan oleh pasangan calon hanya dibenarkan membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut pasangan calon yang bersangkutan. KPUD berkoordinasi dengan pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan kampanye. Pemasangan alat peraga kampanye

⁴⁴⁴ *Ibid*, Pasal 76 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

sebagaimana dimaksud pada ayat (5) oleh pasangan calon dilaksanakan dengan memper-timbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemasangan alat peraga kampanye pada tempat yang menjadi milik perseorangan atau badan swasta harus seizin pemilik tempat tersebut. Alat peraga kampanye harus sudah dibersihkan paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara.⁴⁴⁵

Dalam kampanye dilarang: a. mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon kepala daerah/wakil kepala daerah dan/atau partai politik; c. menghasut atau mengadu domba partai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat; d. menggunakan kekerasan,ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau partai politik; e. mengganggu keamanan, ketenteraman, dan ketertiban umum; f. mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah; g. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon lain; h. menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah; i.menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan; dan j. melakukan pawai atau arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya.⁴⁴⁶

Dalam kampanye pemilihan kepala daerah juga dilarang melibatkan:
a.hakim pada semua peradilan; b. pejabat BUMN/BUMD; c. pejabat struktural

⁴⁴⁵ *Ibid*, Pasal 77 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8)

⁴⁴⁶ *Ibid*, Pasal 78

dan fungsional dalam jabatan negeri; d. kepala desa. Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila pejabat tersebut menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pejabat negara yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya; b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan c. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasangan calon dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁴⁴⁷

Pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.⁴⁴⁸

Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f, merupakan tindak pidana dan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf g, huruf h, huruf i dan huruf j, yang merupakan pelanggaran tata cara kampanye dikenai sanksi: peringatan tertulis apabila penyelenggara kampanye melanggar larangan walaupun belum terjadi gangguan; b. penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran

⁴⁴⁷ *Ibid*, Pasal 79 ayat (1), (2), (3) dan (4)

⁴⁴⁸ *Ibid*, Pasal 80

atau di seluruh daerah pemilihan yang bersangkutan apabila terjadi gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah pemilihan lain. Tata cara pengenaan sanksi terhadap pelanggaran larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh KPUD. Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 dikenai sanksi penghentian kampanye selama masa kampanye oleh KPUD.⁴⁴⁹

Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.⁴⁵⁰

Dana kampanye dalam pemilihan kepala daerah dapat diperoleh dari:

a.pasangan calon; b. partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan; c. sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta. Pasangan calon wajib memiliki rekening khusus dana kampanye dan rekening yang dimaksud didaftarkan kepada KPUD. Sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dari perseorangan dilarang melebihi Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan dari badan hukum swasta dilarang melebihi Rp. 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah). Pasangan calon dapat menerima dan/atau menyetujui pembiayaan bukan dalam bentuk uang secara

⁴⁴⁹ *Ibid*, Pasal 81 ayat (1), (2), (3) dan (4)

⁴⁵⁰ *Ibid*, Pasal 82 ayat (1) dan (2)

langsung untuk kegiatan kampanye. Sumbangan kepada pasangan calon yang lebih dari Rp. 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) baik dalam bentuk uang maupun bukan dalam bentuk uang yang dapat dikonversikan ke dalam nilai uang wajib dilaporkan kepada KPUD mengenai jumlah dan identitas pemberi sumbangan. Laporan sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dan ayat (5) disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD dalam waktu 1 (satu) hari sebelum masa kampanye dimulai dan 1 (satu) hari sesudah masa kampanye berakhir. KPUD mengumumkan melalui media massa laporan sumbangan dana kampanye setiap pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kepada masyarakat satu hari setelah menerima laporan dari pasangan calon.⁴⁵¹

Dana kampanye digunakan oleh pasangan calon, yang teknis pelaksanaannya dilakukan oleh tim kampanye. Dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan oleh pasangan calon kepada KPUD paling lambat 3 (tiga) hari setelah hari pemungutan suara. KPUD wajib menyerahkan laporan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada kantor akuntan publik paling lambat 2 (dua) hari setelah KPUD menerima laporan dana kampanye dari pasangan calon. Kantor akuntan publik wajib menyelesaikan audit paling lambat 15 (lima belas) hari setelah diterimanya laporan dana kampanye dari KPUD. Hasil audit sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan oleh KPUD paling lambat 3 (tiga) hari setelah KPUD menerima

⁴⁵¹ *Ibid*, Pasal 83 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

laporan hasil audit dari kantor akuntan publik. Laporan dana kampanye yang diterima KPUD wajib dipelihara dan terbuka untuk umum.⁴⁵²

Pasangan calon dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari: a. negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing; b. penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya; c. pemerintah, BUMN, dan BUMD. Pasangan calon yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPUD paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa kampanye berakhir dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas daerah. Pasangan calon yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD.⁴⁵³

Untuk mekanisme pemungutan suara pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa jabatan kepala daerah berakhir. Pemungutan suara dilakukan dengan memberikan suara melalui surat suara yang berisi nomor, foto, dan nama pasangan calon. Pemungutan suara dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan.⁴⁵⁴

Jumlah surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (2) dicetak sama dengan jumlah pemilih tetap dan ditambah 2,5% (dua setengah perseratus) dari jumlah pemilih tersebut. Tambahan surat suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai cadangan di setiap TPS untuk mengganti surat suara

⁴⁵² *Ibid*, Pasal 84 ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6)

⁴⁵³ *Ibid*, Pasal 85 ayat (1), (2) dan (3)

⁴⁵⁴ *Ibid*, Pasal 86 ayat (1), (2) dan (3)

pemilih yang keliru memilih pilihannya serta surat suara yang rusak. Penggunaan tambahan surat suara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuatkan berita acara.⁴⁵⁵

Pemberian suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara.⁴⁵⁶ Pemilih tunanetra, tunadaksa, atau yang mempunyai halangan fisik lain pada saat memberikan suaranya di TPS dapat dibantu oleh petugas KPPS atau orang lain atas permintaan pemilih. Petugas KPPS atau orang lain yang membantu pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib merahasiakan pilihan pemilih yang dibantunya. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian bantuan kepada pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁴⁵⁷ Jumlah pemilih di setiap TPS sebanyak-banyaknya 300 (tiga ratus) orang. TPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan lokasinya di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang cacat, serta menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia. Jumlah, lokasi, bentuk, dan tata letak TPS ditetapkan oleh KPUD.⁴⁵⁸

Untuk keperluan pemungutan suara dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah disediakan kotak suara sebagai tempat surat suara yang digunakan oleh pemilih. Jumlah, bahan, bentuk, ukuran, dan warna kotak suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman

⁴⁵⁵ *Ibid*, Pasal 87 ayat (1), (2) dan (3)

⁴⁵⁶ *Ibid*, Pasal 88

⁴⁵⁷ *Ibid*, Pasal 89

⁴⁵⁸ *Ibid*, Pasal 90 ayat (1), (2) dan (3)

pada peraturan perundang-undangan.⁴⁵⁹ Sebelum melaksanakan pemungutan suara, KPPS melakukan: a. pembukaan kotak suara; b. pengeluaran seluruh isi kotak suara; c. pengidentifikasi jenjang dokumen dan peralatan; serta d. penghitungan jumlah setiap jenis dokumen dan peralatan. Kegiatan KPPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dihadiri oleh saksi dari pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Kegiatan KPPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuatkan berita acara yang ditandatangani oleh Ketua KPPS, dan sekurang-kurangnya 2 (dua) anggota KPPS dan dapat ditandatangani oleh saksi dari pasangan calon.⁴⁶⁰

Setelah melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92, KPPS memberikan penjelasan mengenai tata cara pemungutan suara. Dalam memberikan suara, pemilih diberi kesempatan oleh KPPS berdasarkan prinsip urutan kehadiran pemilih. Apabila menerima surat suara yang ternyata rusak, pemilih dapat meminta surat suara pengganti kepada KPPS, kemudian KPPS memberikan surat suara pengganti hanya satu kali. Apabila terdapat kekeliruan dalam cara memberikan suara, pemilih dapat meminta surat suara pengganti kepada KPPS, kemudian KPPS memberikan surat suara pengganti hanya satu kali. Penentuan waktu dimulai dan berakhirnya pemungutan suara ditetapkan oleh KPUD.⁴⁶¹

Pemilih yang telah memberikan suara di TPS diberi tanda khusus oleh KPPS. Tanda khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD

⁴⁵⁹ *Ibid*, Pasal 91 ayat (1) dan (2)

⁴⁶⁰ *Ibid*, Pasal 92 ayat (1), (2) dan (3)

⁴⁶¹ *Ibid*, Pasal 93 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.⁴⁶² Suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dinyatakan sah apabila: a. surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS; dan b. tanda coblos hanya terdapat pada 1 (satu) kotak segi empat yang memuat satu pasangan calon; atau c. tanda coblos terdapat dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon yang telah ditentukan; atau d. tanda coblos lebih dari satu, tetapi masih di dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon; atau e. tanda coblos terdapat pada salah satu garis kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon.⁴⁶³

Penghitungan suara di TPS dilakukan oleh KPPS setelah pemungutan suara berakhir. Sebelum penghitungan suara dimulai, KPPS menghitung: a.jumlah pemilih yang memberikan suara berdasarkan salinan daftar pemilih tetap untuk TPS; b. jumlah pemilih dari TPS lain; c. jumlah surat suara yang tidak terpakai; dan d. jumlah surat suara yang dikembalikan oleh pemilih kerana rusak atau keliru dicoblos. Penggunaan surat suara tambahan dibuatkan berita acara yang ditandatangani oleh Ketua KPPS dan sekurang-kurangnya 2 (dua) anggota KPPS. Penghitungan suara dilakukan dan selesai di TPS oleh KPPS dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari tim kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada Ketua KPPS. Penghitungan suara dilakukan dengan cara yang memungkinkan saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat yang hadir dapat menyaksikan secara

⁴⁶² *Ibid*, Pasal 94 ayat (1) dan (2)

⁴⁶³ *Ibid*, Pasal 95 huruf a, b, c, d, dan e

jelas proses penghitungan suara. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPPS apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh saksi pasangan calon atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dapat diterima, KPPS seketika itu juga mengadakan pembetulan. Segera setelah selesai penghitungan suara di TPS, KPPS membuat berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPPS serta dapat ditandatangani oleh saksi pasangan calon. KPPS memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. KPPS menyerahkan berita acara, sertifikat hasil penghitungan suara, surat suara, dan alat kelengkayÿn administrasi pemungutan dan penghitungan suara kepada PPS segera setelah selesai penghitungan suara.⁴⁶⁴

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, PPS membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat desa/kelurahan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada PPS. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya

⁴⁶⁴ *Ibid*, Pasal 96 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10) dan (11)

penghitungan suara oleh PPS apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh saksi pasangan calon atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, PPS seketika itu juga mengadakan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua TPS dalam wilayah kerja desa/kelurahan yang bersangkutan, PPS membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan paling sedikit 2 (dua) orang anggota PPS serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. PPS wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. PPS wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS kepada PPK setempat.⁴⁶⁵

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, PPK membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kecamatan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada PPK. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh PPK apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh

⁴⁶⁵ *Ibid*, Pasal 97 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

atau melalui saksi pasangan calon, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, PPK seketika itu juga mengadakan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua PPS dalam wilayah kerja kecamatan yang bersangkutan, PPK membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota PPK serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. PPK wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. PPK wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada KPU kabupaten/kota.⁴⁶⁶

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPU kabupaten/kota membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kabupaten/kota dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada KPU kabupaten/kota. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPU kabupaten/kota apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

⁴⁶⁶ *Ibid*, Pasal 98 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

(4) Dalam hal keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi pasangan calon, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, KPU kabupaten/kota seketika itu juga mengadakan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua PPK dalam wilayah kerja kecamatan yang bersangkutan, KPU kabupaten/kota membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPU kabupaten/kota serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. KPU kabupaten/kota wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU kabupaten/kota kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. KPU kabupaten/kota wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU kabupaten/kota kepada KPU provinsi.⁴⁶⁷

Dalam hal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota, berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara selanjutnya diputuskan dalam pleno KPU kabupaten/kota untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPRD kabupaten/kota untuk diproses pengesahan dan pengangkatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴⁶⁸

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPU provinsi membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi

⁴⁶⁷ *Ibid*, Pasal 99 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

⁴⁶⁸ *Ibid*, Pasal 100 ayat (1) dan (2)

jumlah suara untuk tingkat provinsi dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada KPU provinsi. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPU provinsi apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi pasangan calon, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, KPU provinsi seketika itu juga mengadakan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua KPU kabupaten/kota, KPU provinsi membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPU provinsi serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. KPU provinsi wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU provinsi kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum.⁴⁶⁹

Berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (5) selanjutnya diputuskan dalam pleno KPU provinsi untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh KPU provinsi disampaikan

⁴⁶⁹ *Ibid*, Pasal 101 ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6)

kepada DPRD provinsi untuk diproses pengesahan pengangkatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴⁷⁰

Penghitungan ulang surat suara di TPS dilakukan apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan terbukti terdapat satu atau lebih penyimpangan sebagai berikut: a. penghitungan suara dilakukan secara tertutup; b. penghitungan suara dilakukan di tempat yang kurang penerangan cahaya; c. saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat tidak dapat menyaksikan proses penghitungan suara secara jelas; d. penghitungan suara dilakukan di tempat lain di luar tempat dan waktu yang telah ditentukan; dan/atau e. terjadi ketidakkonsistenan dalam menentukan surat suara yang sah dan surat suara yang tidak sah. Penghitungan ulang surat suara dilakukan pada tingkat PPS apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari TPS. Penghitungan ulang surat suara dilakukan pada tingkat PPK apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari PPS. Apabila terjadi perbedaan data jumlah suara pada tingkat KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi, dilakukan pengecekan ulang terhadap sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara pada 1 (satu) tingkat di bawahnya.⁴⁷¹

Pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila terjadi kerusuhan yang mengakibatkan hasil pemungutan suara tidak dapat digunakan atau penghitungan suara tidak dapat dilakukan. Pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan Panitia Pengawas Kecamatan terbukti terdapat satu atau lebih dari keadaan sebagai berikut: a. pembukaan kotak suara dan/atau

⁴⁷⁰ *Ibid*, Pasal 102 ayat (1) dan (2)

⁴⁷¹ *Ibid*, Pasal 103 ayat (1), (2), (3) dan (4)

berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; b. petugas KPPS meminta pemilih memberi tanda khusus, menandatangani, atau menulis nama atau alamatnya pada surat suara yang sudah digunakan; c. lebih dari seorang pemilih menggunakan hak pilih lebih dari satu kali pada TPS yang sama atau TPS yang berbeda; d. petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah; dan/atau e. lebih dari seorang pemilih yang tidak terdaftar sebagai pemilih mendapat kesempatan memberikan suara pada TPS.⁴⁷²

Penghitungan suara dan pemungutan suara ulang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dan Pasal 104 diputuskan oleh PPK dan dilaksanakan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sesudah hari pemungutan suara.⁴⁷³

Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota. Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan

⁴⁷² *Ibid*, Pasal 104 ayat (1) dan (2)

⁴⁷³ *Ibid*, Pasal 105

suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/ Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat. Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota. Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final.⁴⁷⁴

Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang

⁴⁷⁴ *Ibid*, Pasal 106 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

kedua. Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut berhak mengikuti pemilihan putaran kedua. Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Apabila pemenang kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.⁴⁷⁵

Dalam hal calon wakil kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih. Dalam hal calon kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon wakil kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih. Dalam hal pasangan calon terpilih berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua mengusulkan pasangan calon kepada DPRD untuk dipilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari. Untuk memilih wakil kepala daerah

⁴⁷⁵ *Ibid*, Pasal 107 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8)

sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4), pemilihannya dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari.⁴⁷⁶

Pengesahan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih dilakukan oleh Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari. Pengesahan pengangkatan pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota terpilih dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari. Pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih diusulkan oleh DPRD provinsi, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU provinsi untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan. Pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU kabupaten/kota untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan.⁴⁷⁷

Dalam hal mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 juga menentukan adanya mekanisme pemberhentian Kepala Daerah Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti kerana: a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; atau c. diberhentikan. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diberhentikan kerana: a. berakhir

⁴⁷⁶ *Ibid*, Pasal 108 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

⁴⁷⁷ *Ibid*, Pasal 109 ayat (1), (2), (3) dan (4)

masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru; b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah; d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah; e. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah; f. melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf a dan huruf b diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD.⁴⁷⁸

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d dan huruf e dilaksanakan dengan ketentuan:

- a.Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahawa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
- c.Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tigapuluhan) hari setelah permintaan DPRD itu diterima

⁴⁷⁸ *Ibid*, Pasal 29 ayat (1), (2) dan (3)

Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final. d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahawa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden. e. Presiden wajib memroses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.⁴⁷⁹

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁴⁸⁰

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD kerana didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD kerana terbukti melakukan makar dan/atau

⁴⁷⁹ *Ibid*, Pasal 29 ayat (4)

⁴⁸⁰ *Ibid*, Pasal 30 ayat (1) dan (2)

perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁴⁸¹

Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas kerana dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggung jawabnya, DPRD menggunakan hak angket untuk menanggapinya. Penggunaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Dalam hal ditemukan bukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan bersalah kerana melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPRD mengusulkan pemberhentian sementara dengan keputusan DPRD. Berdasarkan keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Presiden menetapkan pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah

⁴⁸¹ *Ibid*, Pasal 31 ayat (1) dan (2)

dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPRD mengusulkan pemberhentian berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Berdasarkan keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), Presiden memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.⁴⁸²

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5) setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, paling lambat 30 (tiga puluh) hari Presiden telah merehabilitasikan dan mengaktifkan kembali kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan sampai dengan akhir masa jabatannya. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah berakhir masa jabatannya, Presiden merehabilitasikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan dan tidak mengaktifkannya kembali. Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32 diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁴⁸³

⁴⁸² *Ibid*, Pasal 32 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

⁴⁸³ *Ibid*, Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3)

Apabila kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5), wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5), tugas dan kewajiban wakil kepala daerah dilaksanakan oleh kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5), Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri atau penjabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Tata cara penetapan, kriteria calon, dan masa jabatan penjabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁴⁸⁴

Apabila kepala daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2), Pasal 31 ayat (2), dan Pasal 32 ayat (7) jabatan kepala daerah diganti oleh wakil kepala daerah sampai berakhir masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden. Apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang sisa masa jabatannya lebih dari 18

⁴⁸⁴ *Ibid*, Pasal 34 ayat (1), (2), (3) dan (4)

(delapan belas) bulan, kepala daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat kepala daerah. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai dengan Presiden mengangkat penjabat kepala daerah. Tata cara pengisian kekosongan, persyaratan dan masa jabatan penjabat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁴⁸⁵

Dalam proses tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik. Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2). Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

⁴⁸⁵ *Ibid*, Pasal 35 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau b. disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Tindakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam.⁴⁸⁶

6.3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.⁴⁸⁷ Kedudukan dan Fungsi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴⁸⁸ DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.⁴⁸⁹

Dalam pelaksanaan penyelenggara pemerintahan anggota DPRD didukung dengan alat kelengkapan DPRD terdiri atas: a. pimpinan; b. komisi; c. panitia musyawarah; d. panitia anggaran; e. Badan Kehormatan; dan f. alat kelengkapan lain yang diperlukan. Pembentukan, susunan, tugas, dan wewenang alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.⁴⁹⁰

⁴⁸⁶ *Ibid*, Pasal 36 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

⁴⁸⁷ *Ibid*, Pasal 39

⁴⁸⁸ *Ibid*, Pasal 40

⁴⁸⁹ *Ibid*, Pasal 41

⁴⁹⁰ *Ibid*, Pasal 46 ayat (1) dan (2)

DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi: a. pengertian kode etik; b. tujuan kode etik; c. pengaturan sikap, tata kerja, dan tata hubungan antarpenyelenggara pemerintahan daerah dan antaranggota serta antara anggota DPRD dan pihak lain; d. hal yang baik dan sepantasnya dilakukan oleh anggota DPRD; e. etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan; dan f. sanksi dan rehabilitasi.⁴⁹¹

Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi. Dimana jumlah anggota setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD. Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari 1 (satu) partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk 1 (satu) fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan. Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi. Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat. Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi. Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (5).⁴⁹²

DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan

⁴⁹¹ *Ibid*, Pasal 49 ayat (1) dan (2)

⁴⁹² *Ibid*, Pasal 50 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi, yang beranggotakan lebih dari 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 5 (lima) komisi. DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 3 (tiga) komisi, yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi.⁴⁹³

Anggota DPRD tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan kerana pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik DPRD. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan, atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam peraturan perundang-undangan. Anggota DPRD tidak dapat diganti antarwaktu kerana pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD.⁴⁹⁴

Tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi anggota DPRD provinsi dan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD kabupaten/kota. Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari semenjak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilakukan. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis

⁴⁹³ *Ibid*, Pasal 51 ayat (1) dan (2)

⁴⁹⁴ *Ibid*, Pasal 52 ayat (1), (2) dan (3)

dengan cara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2). Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau b. disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Setelah tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan, tindakan penyidikan harus dilaporkan kepada pejabat yang memberikan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 2 (dua kali) 24 (dua puluh empat) jam.⁴⁹⁵

Dalam melaksanakan tugasnya Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai: a. pejabat negara lainnya; b. hakim pada badan peradilan; c. pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD. Anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktik dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPRD. Anggota DPRD dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Anggota DPRD yang melakukan pekerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib melepaskan pekerjaan tersebut selama menjadi anggota DPRD. Anggota DPRD yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan

⁴⁹⁵ *Ibid*, Pasal 53 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

ayat (5) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.⁴⁹⁶

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 dibahas juga Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD, Anggota DPRD berhenti antar waktu sebagai anggota kerana: a.meninggal dunia; b. mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis; dan c. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Anggota DPRD diberhentikan antarwaktu, kerana: a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; b. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPRD; c. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, dan/atau melanggar kode etik DPRD; d. tidak melaksanakan kewajiban anggota DPRD; e. melanggar larangan bagi anggota DPRD; f. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap kerana melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana paling singkat 5 (lima) tahun penjara atau lebih. Pemberhentian anggota DPRD yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi anggota DPRD provinsi dan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota bagi anggota DPRD kabupaten/kota untuk diresmikan pemberhentianya. Pemberhentian anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e dilaksanakan setelah ada keputusan DPRD berdasarkan rekomendasi dari Badan Kehormatan DPRD. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3),

⁴⁹⁶ *Ibid*, Pasal 54 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD berpedoman pada peraturan perundang-undangan.⁴⁹⁷

6.3.1. Kekuasaan Kepala Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh Kepala daerah harus berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: a. asas kepastian hukum; b. asas tertib penyelenggara negara; c. asas kepentingan umum; d. asas keterbukaan; e. asas proporsionalitas; f. asas profesionalitas; g. asas akuntabilitas; h. asas efisiensi; dan i. asas efektivitas. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas autonomi dan tugas pembantuan.⁴⁹⁸

6.3.2. Tugas dan Wewenang

Tidak jauh berbeda dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 mengenai kepala daerah sebelumnya, Undang-undang No. 32 tahun 2004 Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang: a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. Mengajukan rancangan Perda; c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; e. mengupayakan terlaksananya

⁴⁹⁷ *Ibid*, Pasal 55 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

⁴⁹⁸ *Ibid*, Pasal 20

kewajiban daerah; f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴⁹⁹

Wakil kepala daerah mempunyai tugas: a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi; d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota; e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah; f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.⁵⁰⁰

Dalam melaksanakan tugas sebagai wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.⁵⁰¹ Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti,

⁴⁹⁹ *Ibid*, Pasal 25

⁵⁰⁰ *Ibid*, Pasal 26 ayat (1)

⁵⁰¹ *Ibid*, Pasal 26 ayat (2)

diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.⁵⁰²

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban: a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. meningkatkan kesejahteraan rakyat; c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; d. melaksanakan kehidupan demokrasi; e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan; f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah; h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik; i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan kewangan daerah; j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah; k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Gubernur yang kerana jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan. Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.⁵⁰³ Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang: a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; b. koordinasi

⁵⁰² *Ibid*, Pasal 26 ayat (3)

⁵⁰³ *Ibid*, Pasal 37 ayat (1) dan (2)

penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pendanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada APBN; Kedudukan kewangan Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah. Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁵⁰⁴

6.3.3. Kewajiban

Kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada pasal 26 ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

⁵⁰⁴ *Ibid*, Pasal 38 ayat (1), (2), (3) dan (4)

6.4. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban). Dulu kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka dia bertanggungjawab kepada DPRD. Sekarang oleh kerana kepala daerah dan DPRD sama-sama bertanggungjawab kepada rakyat pemilih, maka konsekuensinya bertanggungjawab kepada rakyat yang memilihnya, bukan membuat LPJ ke DPRD. Yang ada kemudian adalah LKPJ yang bersifat *progress report* dari kepala daerah sebagai eksekutif kepada DPRD tentang apa yang dikerjakan.

Ini adalah persoalan pengawasan dan *check and balances*. Sebagaimana diketahui, salah satu masalah mendasar UU No. 22 Tahun 1999 adalah lemahnya pengawasan maupun *check and balances* ini. Kewenangan DPRD sangat besar, baik ketika memilih kepala daerah, maupun LPJ tahunan kepala daerah. Kewenangan DPRD itu dalam penerapan di lapangan sulit dikontrol dan kemudian menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan ketidakseimbangan kekuasaan. UU No. No. 32 Tahun 2004 mencoba mengembalikan hubungan kerja eksekutif dan legislatif yang setara dan bersifat kemitraan.

Melalui UU No. 32 Tahun 2004 kewenangan DPRD banyak yang dipangkas, misalnya aturan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, DPRD yang hanya memperoleh laporan keterangan pertanggungjawaban, serta adanya mekanisme evaluasi gubernur terhadap Raperda APBD agar sesuai kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut akan

· mempersempit ruang gerak aktor-aktor di kabupaten/kota dalam bermain-main dengan kewangan daerah.⁵⁰⁵

Menurut Made, pada umumnya hal ini sering dipandang sebagai “membonsai” DPRD. Padahal tidak, kerana mereka sama-sama dipilih oleh rakyat. Sebagai eksekutif kepala daerah melaksanakan, dan DPRD sebagai legislatif membuat aturan. Kepala daerah melaksanakan program, sedangkan DPRD melakukan pengawasan. Mereka bersama-sama membuat budget, sehingga esensinya hak budget itu ada.

Selain itu, kepala daerah juga membuat laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke instansi pemerintah di atasnya. Namun demikian, esensinya, kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada pemerintah pusat, tetapi ke rakyat. Untuk itulah ketika membuat LKPJ, kepala daerah berkewajiban membuat IPPD (Informasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) kepada rakyat. Sementara akuntabilitas kewangannya dalam perhitungan anggaran akan diperiksa oleh BPK. Kalau BPK setuju, maka akan memberikan catatan tersebut ke DPRD, dan selanjutnya kalau DPRD setuju baru dibuat peraturan daerah terkait dengan LKPJ tersebut. Ini merupakan alur pertanggungjawaban dan sekaligus mekanisme hubungan kepala daerah dengan lembaga perwakilan yang ada di daerah; dalam hal ini DPRD.

Memang, dengan mekanisme pertanggungjawaban semacam itu akan menjadi masalah ketika ternyata kepala daerah terpilih kinerjanya buruk. Sementara menurut UU No. 32 Tahun 2004, kepala daerah tidak bisa

⁵⁰⁵ Lihat Didik G. Suharto. "Tarik Ulur Kewenangan dalam UU No. 32 tahun 2004," Artikel pada *Suara Merdeka*, 6 Desember 2004.

diberhentikan dengan alasan kinerja, kecuali yang bersangkutan melakukan kriminal dan divonis bersalah oleh pengadilan. Made Suwandi menyebut hal ini sebagai resiko pemilihan langsung. Dalam hal ini, masyarakatlah yang perlu dipersalahkan kenapa memilih kepala daerah yang buruk.

6.4.1. Tugas, Wewenang dan Hak

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan

kepala daerah; k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundangan.⁵⁰⁶

DPRD mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. Pelaksanaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Dalam menggunakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki. Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara

⁵⁰⁶ *Ibid*, Pasal 42 ayat (1) dan (2)

berturut-turut tidak memenuhi panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia. Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.⁵⁰⁷

Sedangkan anggota DPRD mempunyai hak yang di atur dalam UU 32 tahun 2004 yaitu : a. mengajukan rancangan Perda; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat; d. memilih dan dipilih; e. membela diri; f. imunitas; g. protokoler; dan h. kewangan dan administratif. Kedudukan protokoler dan kewangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁵⁰⁸

6.4.2. Kewajiban

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 telah diatur bahawa anggota DPRD mempunyai kewajiban: a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan; b. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; d. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah; e. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;

⁵⁰⁷ *Ibid*, Pasal 43 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8)

⁵⁰⁸ *Ibid*, Pasal 44 ayat (1) dan (2)

f.mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan. g. memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya. h. menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD; i. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.⁵⁰⁹

6.4.3. Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah

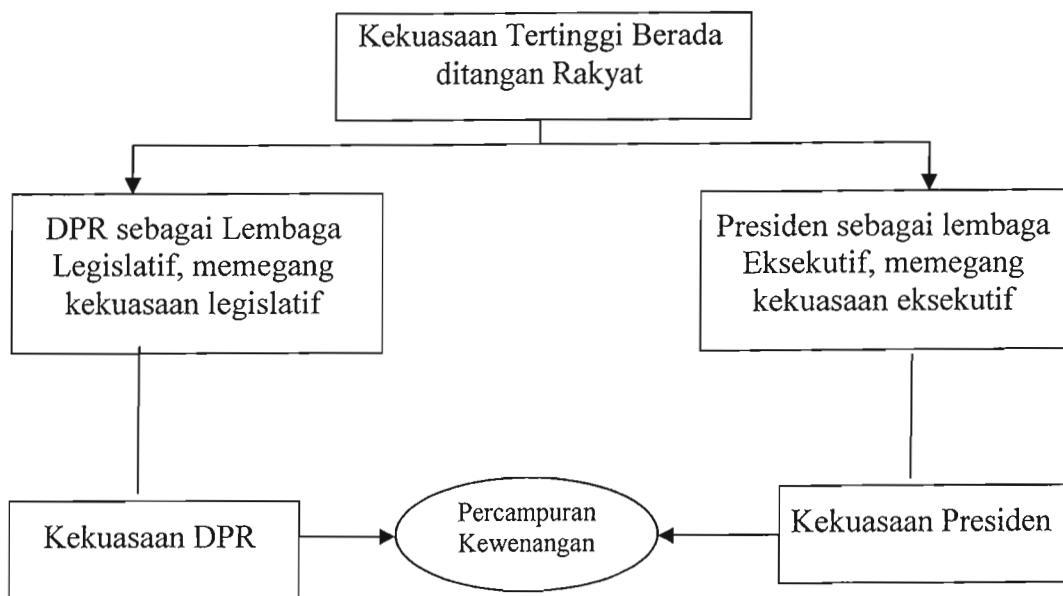
Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahawa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahawa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah

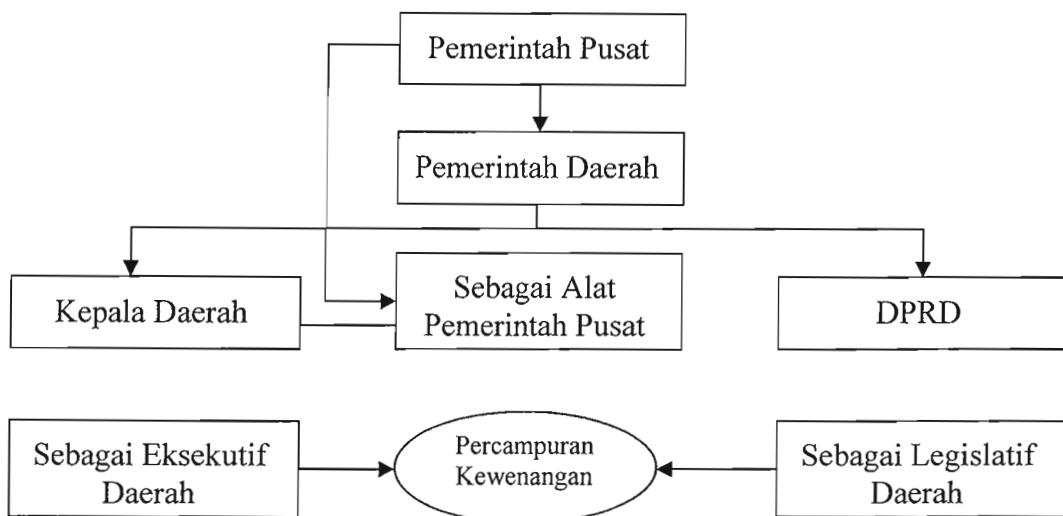
⁵⁰⁹ *Ibid*, Pasal 45 huruf a s/d i

Daerah yang telah mencakup kewangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Peraturan daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah. Hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan Daerah lainnya, terutama peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

Rajah 6.1
Bentuk Pengagehan Kekuasaan Antara DPR Dan Presiden
Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Amandemen 2002



Rajah. 6.2
Bentuk Pengagehan Kekuasaan Antara DPRD Dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004



Dalam undang-undang nomor 32 Tahun 2004, sedikit terjadi pergeseran. Kepala Daerah dan DPRD ada prinsip *checks and balances*, memiliki kedudukan yang sama kuat, Indikasinya, DPRD tidak berwenang memilih, mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah, serta Kepala Daerah tidak bertangung jawab kepada DPRD. Kepala Daerah dipilih melalui Pemilihan Kepala Daerah langsung (PILKADA), meskipun proses pencalonan melalui fraksi DPRD. Pertanggungjawaban Kepala Daerah langsung kepada rakyat. Pemberhentian Kepala Daerah hanya apabila melakukan kesalahan pidana. Sebalinya pemilihan anggota DPRD langsung oleh rakyat melalui Pemilu Legislatif dan pemberhentianya hanya apabila dimintakan oleh Partai Politik yang mengusulkan pemberhentian anggotanya yang duduk di fraksinya di DPRD.

Tidak adanya prinsip *checks and balances* atau prinsip wewenang subordinatif dalam ketiga undang-undang tersebut, sekaligus mengidentifikasi

bahawa ketentuannya mengenai Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah telah mengalami pergeseran dari ketentuan konstitusi.

Sedangkan dalam undang-undang 32 Tahun 2004 lebih mendekati prinsip *checks and balances*, kecuali prinsip Kepala Daerah kembali diberikan kewenangan sebagai Pemerintah Pusat di Daerah dan demikian pula tidak ada prinsip *checks and balances* otonomi desa yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Dalam rangka untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif (DPRD) tentunya harus mempunyai hubungan yang baik dengan pihak eksekutif (Kepala Daerah) terutama dalam fungsinya sebagai bugeting, untuk lebih jelasnya hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah selepas reformasi dapat dilihat pada Jadual berikut :

**Jadual 6.1. Bentuk Hubungan DPRD dengan
Kepala Daerah Selepas Reformasi**

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|---|---------------------|------------------|--------------|
| Apa bentuk hubungan DPRD dengan kepala Daerah selepas reformasi | Intim | 135 orang | 45 % |
| | Renggang | 43 orang | 14, 4 % |
| | Tak berimbang | 19 orang | 6, 3 % |
| | Lemah | 88 orang | 29, 3 % |
| | Sama seperti dulu | 15 orang | 5 % |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan, 2009

Jadual 6.1 di atas menunjukkan bahawa hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah sangat erat, dimana dari 300 orang jumlah keseluruhan responden, 135 orang atau (45 %).

BAB VII

ANALISIS PERUBAHAN KEKUASAAN

ANTARA DPRD DAN KEPALA DAERAH DARI 1965 HINGGA2009

7.1 Pergeseran Pengagehan Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah

7.1.1 Undang-undang No. 18 Tahun 1965

Telah dikatakan pada sub bab sebelumnya bahawa pengagehan kekuasaan antara DPRD dengan Kepala Daerah menurut keempat Undang-undang mengenai Pemerintah Daerah di atas, adalah bentuk pengagehan kekuasaan yang tidak seimbang. Jika demikian adanya, lalu apa barometer yang dapat dijadikan ukuran adanya pengagehan kekuasaan yang seimbang? Jawaban untuk itu, tidak lain kecuali berpedoman pada konsep pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, yakni adanya prinsip pelaksanaan *checks and balances* dan tidak adanya prinsip wewenang subordinatif antara kedua lembaga tersebut. Memang prinsip *checks and balances* dalam UUD 1945 sebelum amandemen belum terealisasi dengan baik kerana kenyataannya Presiden masih memiliki kekuasaan dominan terhadap DPR terutama dalam fungsi legislative namun prinsip wewenang subordinatif antara keduanya juga tidak dilakukan. Jikapun Presiden dapat diberhentikan oleh MPR, tetapi MPR bukannya hanya terdiri dari anggota DPR, sebagaimana dijelaskan dalam Bab II sebelumnya. Jadi, ukuran bagi seimbang atau tidaknya pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, harus dilihat dari dua konsep tersebut. Apabila ditemukan adanya prinsip pelaksanaan *checks and balances* antara DPRD dan Kepala Daerah menurut suatu Undang-undang Pemerintah Daerah, berarti poin pertama untuk

menjadikan kekuasaan yang seimbang telah terpenuhi, apabila tidak ditemukan, berarti poin pertama yang juga tidak terpenuhi. Demikian halnya apabila tidak ditemukan prinsip wewenang subordinatif antar kedua lembaga, berarti poin kedua untuk menjadikan kekuasaan yang seimbang telah terpenuhi, namun apabila sebaliknya, maka poin keduanya juga tidak terpenuhi.

Kembali kepada Undang-undang No.18 Tahun 1965, dimana Undang-undang ini seperti diungkapkan sebelumnya dipandang tidak memberikan pengagehan kekuasaan yang seimbang antara DPRD dengan Kepala Daerah, baik dari sisi prinsip *checks and balances* maupun prinsip subordinatif. *Pertama*, dipandang dari sisi *checks and balances*, Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tidak menjalankan prinsip ini dengan baik. Kenyataan dari sekian wewenang yang dimiliki oleh DPRD antara lain seperti wewenang mengajukan calon Kepala Daerah calon Wakil Kepala Daerah,⁵¹⁰ wewenang meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas kewenangan Pemerintah,⁵¹¹ dan wewenang menetapkan Pemerintah Daerah,⁵¹² pada dasarnya hanyalah bentuk kekuasaan yang tidak sempurna menjadi milik DPRD kerana kekuasaan tersebut berada dalam dominasi pihak-pihak diluar DPRD, meskipun menurut teori *seperation of power* telah menjadi kekuasaan yang sempurna (*original*) bagi DPRD sebagai lembaga legislatif (*legislatur*).

Indikasi-indikasi adanya dominasi pihk-pihak luar DPRD tersebut, antara lain sebagai berikut.

⁵¹⁰ Undang-undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1)

⁵¹¹ *Ibid*, Pasal 45 ayat (1)

⁵¹² *Ibid*, Pasal 49, Pasal 61 ayat (2), Pasal 70 dan Pasal 73

- a. Dalam hal mengajukan kepala daerah, maka keputusan akhir berada ditangan pihak yang berwenang mengangkatnya, baik Presiden, Menteri dalam negeri maupun kepala daerah tingkat I, dengan alasan tidak ada calon yang memenuhi persyaratan setelah dua kali tahap penclonan, maka mereka dapat mengangkat kepala daerah diluar pencalonan tersebut.
- b. Dalam hal pertanggungjawaban Kepala Daerah mengenai pelaksanaan tugas kewenangan pemerintah baik dibidang otonomi maupun tugas pembantuan, hakikinya hanyalah bentuk *process report* saja, Kerana tidak ada akibat yang dapat diterima oleh kepala daerah jika pertanggungjawabanya di tolak.
- c. Dalam hal menetapkan peraturan perundang-undangan pidana pelanggaran, keputusan akhir Pemerintah Daerah berada pada Menteri Dalam Negeri bagi peraturan Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah setingkat diatasnya bagi peraturan daerah lainya. Tanpa disahkan oleh Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi masing-masing tingkatnya, peraturan itu tidak dapat dijalankan.

Dengan demikian, lalu apa yang menjadi wewenang yang berbentuk orisinil bagi DPRD, apakah hanya memiliki kekuasaan orisinil dalam bentuk imunitas atau hak dalam kewangan dan administratif saja, tidak ada jawaban pasti yang dapat ditemukan dalam undang-undang No 18 tahun 1965. Apalagi jika dibandingkan dengan peran ganda yang dimiliki Kepala Daerah, yakni berperan sebagai Alat Pemerintah Pusat dan sebagai alat Pemerintah Daerah. Berperan

sebagai Alat Pemerintah, memang kepala daerah memimpin Pelaksanaan Kekuasaan Eksekutif Pemerintah Daerah, baik dalam urusan rumah tangga daerah maupun dalam bidang pembantuan.⁵¹³ Tapi sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah Memiliki wewenang yang kuat, wewenang tersebut,⁵¹⁴ terdiri dari wewenang pemimpin kebijakan politik polisional di daerahnya berdasarkan peraturan perundang-undangan, wewenang pengawasan atas jalannya pemerintah daerah, wewenang penyelenggarakan koordinasi aturan antara jawaban-jawaban pemerintah pusat didaerah dan jabatan-jabatan tersebut dengan pemerintah daerah, serta wewenang menjalankan tugas-tugas yang disarankan kepadanya oleh pemerintah pusat.

Perbandingan kekuasaan tersebut tidak mencerminkan adanya perinsif pelaksanaan *checks and balances* antara DPRD dan kepala daerah, padahal prinsip itu penting. Dalam hal ini Mantesquieu:

*If the executive power does not have the right to check the enterprises of the legislative body, then it will be despotic for it will wipe out all the other powers, since it will be to give to itself all the power in can imagine But if in a free state legislative power should not have the right to check executive, it has the right and should have the faculty to examine the manner in which the laws it has made have been executed.*⁵¹⁵

Jelasnya prinsip pelaksanaan *checks and balances* itu penting bagi keduanya. Oleh kerana, jika eksekutif tidak dapat melakukan *check* terhadap pihak legialtif, sangat dimungkinkan adanya kesewenangan-wenangan kerana sebagai pembuat undang-undang (*Law Maker*) pihak legislative dapat saja menjadi kekuasaannya lebih kuat sesuai dengan keinginan, begitu juga jika pihak legislatif

⁵¹³ *Ibid*, Pasal 44 Ayat (3)

⁵¹⁴ *Ibid*, Pasal 44 Ayat (2)

⁵¹⁵ Montesquie *Op. Cit.*, Hal 162.

tidak memiliki hak yang serupa, bagaimana mengetahui apakah undang-undang yang dibuat sudah diimplementasikan dengan semestinya atau belum, prinsip inilah yang belum ditemukan dalam Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan kepala daerah menurut undang-undang No. 18 tahun 1965.

Memang, kenyataan yang ditemukan dalam undang-undang tersebut, jika dirujukkan kepada UUD 1945 sebelum amandemen. Tidak dapat dibantah adanya, oleh kerana sebelum amandeman, fungsi legislatif masih dipegang oleh presiden berasma DPR meskipun presiden masih dominan, Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, dan sebagainya. Akan tetapi DPR masih mempunyai fungsi anggaran (*budget*) dan fungsi pengawasan (*control*), sedangkan DPRD tidak memiliki kedua fungsi tersebut. DPRD tidak bisa melakukan pengawasan terhadap Kepala Daerah kerana DPRD tidak memiliki wewenang sepenuhnya dalam mencalonkan dan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, sedangkan hak menyusun anggaran adalah telah ditentukan wewenang Kepala Daerah.⁵¹⁶ Paling tidak dengan memiliki wewenang sepenuhnya dalam hal penyusunan anggaran, DPRD dapat melakukan fungsi pengawasannya terhadap Kepala Daerah, sebagaimana dilakukan oleh DPR terhadap Presiden.⁵¹⁷

Dengan demikian jelaslah bahawa Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tidak memberikan wewenang berupa fungsi anggaran dan fungsi pengawasan

⁵¹⁶ Pemerintah Daerah tiap-tiap tahun menetapkan anggaran daerah kewangan untuk daerahnya; anggaran kewangan dimaksud yang dibagi dalam anggaran belanja dan anggaran pedapanan daerah, begitu pula mengenai tiap-tiap perubahannya tidak dikuasakan sendiri oleh anggaran termasuk, tidak dapat dilaksanakan sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi daerah tingkat 1 dan Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi daerah lainnya. Undang-undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 76 ayat (1) dan (2).

⁵¹⁷ UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 23 ayat (1).

kepada DPRD. Ketika kedua fungsi tersebut tidak memiliki fungsi tersebut tidak dimiliki oleh DPRD, ketika itu juga berarti DPRD tidak dapat mengimbangi (*to balance*) kekuasaan Kepala Daerah yang begitu kuat, lantaran DPRD tidak punya kesempatan untuk mengkoreksi (*to check*) apalagi untuk menguji (*to examine*) kekuasaan Kepala Daerah, baik ketika pencalonan, pembuatan Perda, penyusunan anggaran, ataupun laporan pertanggungjawaban. Dalam arti kata, bahawa prinsip pelaksanaan *checks and balances* antara lembaga-lembaga pemerintahan dalam Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tidak sesuai atau telah bergeser – bahkan hampir tidak ditemukan – dari ketentuan mengenai prinsip yang sama dalam UUD 1945.

Kedua, dipandang dari prinsip adanya wewenang yang subordinatif antara DPRD dan Kepala Daerah, maka antara keduanya telah terjadi bentuk subordinatif dalam hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*), di mana keberadaan DPRD berada di bawah keberadaan Kepala Daerah. Ada dua indikasi untuk hal itu, yaitu DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan anggota DPRD dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah. Ketentuan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang adanya pertanggungjawaban DPRD mengenai pelaksanaan fungsi dan wewenangnya terhadap Kepala Daerah sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di Daerah, sedangkan ketentuan yang memberikan peluang kepada Kepala Daerah untuk memberhentikan anggota DPRD, apabila anggota DPRD berhenti atau diberhentikan kerana Pasal 26. Dalam hal ini, Kepala Daerah mengusulkan pemberhentian kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD tingkat I setelah mendengar pertimbangan BPH dan kepada Kepala Daerah

yang setingkat lebih atas bagi anggota DPRD lainnya, juga setelah mendengarkan pertimbangan BPH.⁵¹⁸ Sementara apabila diberhentikan kerana larangan-larangan menurut Pasal 25, maka atas semufakat DPRD, diberhentikan oleh Kepala Daerah setelah anggota DPRD yang bersangkutan diberikan kesempatan untuk mempertahankan diri secara lisan atau tulisan. Namun sebelum diberhentikan, terlebih dahulu Kepala Daerah telah memberhentikannya untuk sementara.

Hal yang wajar kiranya jika anggota DPRD berhenti kerana meninggal dunia atau atas permintaan sendiri. Hal yang seharusnya demi tegaknya hukum dan keadilan, jika anggota DPRD diberhentikan kerana tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai anggota DPRD, terkena larangan untuk tidak menjadi anggota/bekas anggota sesuatu parti/ organisasi menurut peraturan perundangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/terlarang, atau melanggar suatu peraturan yang khusus ditetapkan bagi anggota DPRD. Demikian juga demi profesionalisme kerja, cukup beralasan jika ia diberhentikan kerana terjadi advokat, langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu usaha menyelenggarakan pekerjaan umum, atau lainnya.

Akan tetapi, mengapa harus Kepala Daerah yang mengusulkan kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD tingkat I atau Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi DPRD lainnya, atau apakah cukup atas semufakat DPRD dan pertimbangan BPH. Oleh kerana itu, prosesnya menjadi tidak tepat, bukan saja disebabkan usulan Kepala Daerah atau atas semufakat DPRD tersebut akan sangat politis sifat-sifatnya yang intinya berada dalam dominasi Kepala Daerah-

⁵¹⁸ Undang-Undang No. 18 tahun 1965, Pasal 5, Pasal 25 dan Pasal 26.

tetapi juga proses tersebut tidak memiliki legitimasi kekuasaan yang sebenarnya. Anggota DPRD yang sebagian besarnya dicalonkan oleh partai politik dan dipilih langsung oleh rakyat, seharusnya-paling tidak-pimpinan partai politiklah yang legitimit untuk memberhentikannya.

Dengan demikian, terdapat dua indikasi utama yang membuat Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut Undang-undang No. 18 Tahun 1965 bergeser dari prinsip Pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, yaitu tidak ditentukan adanya prinsip *check and balances* dan adanya prinsip wewenang yang subordinatif antara lembaga-lembaga kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam hal prinsip *check and balances*, DPRD selain tidak dapat menjalankan fungsi legislasi semestinya, juga tidak dapat menjalankan fungsi anggaran dan tidak menemukan mekanisme untuk melakukan fungsi pengawasan. Kenyataan itu tidak sesuai dengan prinsip Pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden dalam DUD 1945, kerana di samping sama-sama memegang fungsi legislasi, DPR dapat menjalankan fungsi anggaran yang sekaligus dapat dijadikan fungsi pengawasan. Kerana Presiden tidak dapat semaunya dalam menyusun APBN tanpa disetujui oleh DPR, sehingga di sinilah mekanisme yang efektif bagi DPR untuk mengoreksi sekaligus mengawasi kegiatan Presiden. Sedangkan dalam hal prinsip wewenang yang subordinatif antara kedua lembaga, kekuasaan DPRD diposisikan di bawah kekuasaan Kepala Daerah. DPRD selain bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, juga anggotanya dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah. Kenyataan itu tentu tidak sesuai dengan prinsip, pengagehan kekuasaan dalam UUD 1945, yang tidak menganut adanya

bentuk wewenang yang subordinatif antar lembaga-lembaga kekuasaan. DPR tidak bertanggung jawab dan tidak diberhentikan Presiden, kerana DPR bukan berada di bawah posisi kekuasaan Presiden, demikian juga sebaliknya.

7.1.3 Undang-undang No. 5 Tahun 1974

Undang-undang ini, pada waktu pembahasannya saja sudah mendapat tanggapan yang beragam, terutama mengenai judul. Sebagian anggota DPR mempersalahkan judul *Pemerintahan di Daerah*, yang tidak seperti sebelumnya berjudul *Pemerintahan Daerah*, meskipun pemerintah waktu itu tetap mempertahankan judul *Pemerintahan di Daerah*. Alasannya, bahawa apabila dipergunakan judul *RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah* tanpa kata *di*, dikuatirkan nantinya akan menimbulkan kesimpang-siuran dalam pelaksanaannya sebagaimana telah dialami sebelumnya, di mana seolah-olah hanya asas desentralisasi yang ditonjolkan. Dengan rumusan ini maka sudah mencakup asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁵¹⁹

Adanya tanggapan tersebut dapat dimaklumi kerana selain DPR merupakan hasil Pemilihan Umum 1971 yang tentunya merupakan perwakilan dari berbagai partai politik, juga ungkapan judul tersebut sangat multi-interpretatif. Jika berpedoman pada konsep pemerintahan seperti dijelaskan sebelumnya *pemerintahan daerah* bermakna pemerintahan dalam arti luas yang merupakan satuan pemerintahan kecil dalam negara kesatuan Republik Indonesia selain satuan pemerintahan pusat. Jadi ada indikasi mandiri dalam pengertian

⁵¹⁹ Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit.*, Hlm. 131.

tersebut, meskipun tidak terpisah dari pemerintahan pusat. Sementara ungkapan *pemerintahan di daerah*, selain memunculkan indikasi yang tidak mandiri kerana hanya sebagai wakil yang diadakan oleh pemerintahan pusat, juga dapat bermakna pemerintahan dalam arti sempit yaitu hanya sebagai Pemerintah.

Kerancuan dalam pemakaian judul tersebut ternyata berlanjut pula dalam penempatan struktur pemerintahan daerah. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tidak menggunakan ungkapan *pemerintahan daerah* melainkan ungkapan *Pemerintah, Daerah*, yang pada dasarnya bermakna pemerintahan dalam arti sempit yaitu sebagai pelaksana bidang eksekutif saja. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD.⁵²⁰ Struktur ini dimaksudkan agar posisi Kepala Daerah sama tingginya (*nevengenschikkend*) dengan DPRD dalam organisasi Pemerintah Daerah. Tetapi sebenarnya pandangan tersebut tidak argumentatif, kerana menurut UUD 1945, DPR mskipun sederajat dengan Presiden namun DPR bukan sama fungsinya dengan Presiden sebagai pelaksana bidang eksekutif, apalagi menjadi bagian dari lembaga kepresidenan.

Akan tetapi, walaupun Undang-undang No.5 Tahun 1974 menempatkan DPRD menjadi bagian dari pemerintah daerah, namun dibandingkan dengan Undang-undang No. 18 Tahun 1965, undang-undang ini lebih luas memberikan wewenang maupun hak kepada DPRD. Selain memiliki wewenang yang cukup signifikan untuk menjalankan fungsi legislasi bersama Kepala Daerah seperti menandatangani Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah⁵²¹ - DPRD juga memiliki beberapa hak yang meliputi hak anggaran, mengajukan pertanyaan,

⁵²⁰ Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 13 ayat (1).

⁵²¹ *Ibid*, Pasal 44 ayat (2).

meminta keterangan, mengadakan perubahan, mengajukan pernyataan pendapat, inisiatif dan penyelidikan.⁵²² Bahkan lebih dari itu, DPRD lebih berperan dalam proses pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah.⁵²³

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

Namun jika dipandang dari ada atau tidaknya prinsip wewenang yang subordinatif antara DPRD dan Kepala Daerah, pada dasarnya Undang-undang No.

⁵²² *Ibid*, Pasal 29.

⁵²³ *Ibid*, Pasal 15, 16 dan 17.

5 Tahun 1974 masih menganut prinsip tersebut. Memang prinsip subordinatif tidak ditemukan jika hanya melihat dari posisi keduanya sebagai unsur pemerintah daerah. Oleh kerana, dalam hal ini, DPRD tidak bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, begitu juga sebaliknya. Jikapun masih ditentukan adanya bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, seperti dijelaskan dalam Bab IV, pertanggungjawaban tersebut hanyalah berbentuk *progress report*.

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

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

dipandang dapat mengganggu tindak tanduknya.

Selain itu, dengan alasan demi pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayahnya, demi pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa, demi bimbingan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, atau demi jaminan terhadap kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, Kepala Daerah dapat memberikan pertimbangan pemberhentian atas seseorang anggota DPRD. Di sinilah sulitnya posisi DPRD menurut Syufri Helmi Tanjung, kerana sebagai bagian dari pemerintah daerah pada kenyataannya harus bertanggung jawab terhadap segala kebijakan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal dan Administrator Pembangunan.⁵²⁴

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

Adanya wewenang Kepala Daerah yang subordinatif tersebut tidak sesuai atau telah bergeser dari ketentuan UUD 1945. Oleh kerana menurut UUD 1945, meskipun Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, namun ia harus

⁵²⁴ Lihat dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hlm. 206.

memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden, tapi dewan ini dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden.⁵²⁵ Ketentuan ini jelas menunjukkan bahawa kedua lembaga merupakan lembaga yang sederajat dan tidak ada ditentukan adanya wewenang subordinatif di antara keduanya. Dengan demikian, terjadinya pergeseran dalam Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, memang telah dimungkinkan oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1974, yakni lewat adanya ketentuan untuk memperkuat posisi Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal di Daerah.

7.1.4. Undang-undang No. 22 Tahun 1999

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

⁵²⁵ Penjelasan Umum tentang Sistem Pemerintahan Negara.

DPR berkonsentrasi dalam fungsi anggaran dan pengawasan sedangkan Presiden berkonsentrasi dalam fungsi pemerintahan (*executive*).

Akan tetapi, keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD jangan sampai melangkahi prinsip-prinsip Pengagehan kekuasaan yang terkandung dalam UUD 1945 - baik sebelum maupun sesudah amandemen - yakni adanya prinsip *checks and balances* dan tidak adanya bentuk wewenang yang subordinatif antara lembaga-lembaga kekuasaan. Untuk hal itu, seharusnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tidak menciptakan adanya bentuk kekuasaan masing-masing lembaga-baik DPRD maupun Kepala Daerah – yang tidak menganut atau bertentangan dengan kedua prinsip Pengagehan kekuasaan menurut UUD 1945.

Dalam hubungan Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, undang-undang ini secara limitatif menempatkan DPRD sebagai lembaga (badan) legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai lembaga (badan) eksekutif daerah.⁵²⁶ Namun, meskipun DPRD merupakan lembaga yang menduduki legislatif daerah, tetapi dalam pelaksanaannya fungsi legislasi tersebut dijalankan bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.⁵²⁷ Selain itu, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, serta keduanya sama-sama memiliki hak insiatif.⁵²⁸

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

⁵²⁶ Undang-undang No.5 Tahun 1974, Pasal 1 butir b dan c, serta Pasal 16 ayat (2).

⁵²⁷ *Ibid*, Pasal 18 ayat (1) butir d, Pasal 43 butir g, dan Pasal 69.

⁵²⁸ *Ibid*, Pasal 72 ayat (1), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 43 butir g.

- a. Menurut Pasal 5 ayat (1) sebelum amandemen. Presiden memegang kekuasaan legislatif dengan persetujuan DPR. Sedangkan menurut Pasal 20 ayat (1) sesudah amandemen, DPR memegang kekuasaan tersebut.
- b. Menurut Pasal 21 ayat (2) sebelum amandemen, apabila RUU yang telah disetujui tetapi tidak disahkan Presiden maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. sedangkan menurut Pasal 20 ayat (5) sesudah amandemen, apabila RUU yang telah disetujui tetapi tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak RUU tersebut disetujui maka RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, menunjukkan bahawa pemegang utama (primer) kekuasaan untuk membentuk undang-undang berada di tangan Presiden, sedangkan sesudah amandemen, DPR merupakan lembaga yang bertindak sebagai pemegang utama (primer) kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Begitu juga mengenai ketentuan Pasal 21 ayat (2), di mana Presiden memiliki kekuasaan yang begitu kuat dalam hal pembentukan undang-undang, sehingga ia memiliki hak untuk tidak mengesahkan undang-undang atau sedikit mirip hak veto. Sesudah amandemen, hak veto tersebut telah ditiadakan bagi Presiden.⁵²⁹ Jadi, UUD 1945 sebelum amandemen menempatkan Presiden sebagai lembaga memiliki wewenang primer dalam membentuk undang-undang, tetapi sesudah amandemen wewenang primer itu

⁵²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, Hlm. 182, 184 dan 189.

beralih ke tangan DPR.

Kembali kepada Undang-undang No. 22 Tahun 1999, di mana undang-undang ini menentukan bahwa Kepala Daerah berwenang menetapkan Peraturan Daerah yang telah disetujui DPRD. Ketentuan ini tidak menampilkan perbedaan mencolok jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum amandemen, kecuali dalam hal penggunaan istilah, yakni antara istilah *mengesahkan* dengan istilah *menetapkan* yang ada kemiripannya dengan *pengesahan* dan *ketetapan* dalam lapangan administrasi negara.⁵³⁰ Tetapi mengenai siapa yang memegang kekuasaan legislatif dan kapan limit waktu suatu rancangan peraturan daerah harus ditetapkan, ditemukan perbedaan antara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dengan UUD 1945 sebelum amandemen dan sesudah amandemen. DPRD memegang kekuasaan legislatif,⁵³¹ sementara menurut UUD 1945 sebelum amandemen bahwa Presiden-lah yang memegang kekuasaan legislatif.⁵³² Begitu juga mengenai kapan limit waktu suatu rancangan peraturan daerah harus ditetapkan. Kepala Daerah berwenang menetapkan peraturan daerah menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999.⁵³³ Ketentuan ini dapat diinterpretasikan bahwa Kepala Daerah menetapkan peraturan daerah tersebut kapan saja atau bahkan tidak menetapkannya-seperti halnya hak veto dimiliki Presiden menurut Pasal 21 ayat (2) - sedangkan menurut UUD 1945 sesudah amandemen hak veto

⁵³⁰ Pada umumnya dapat dikatakan bahwa ketetapan itu dibuat untuk menyelesaikan suatu hal konkret yang telah diketahui terlebih dahulu oleh administrasi Negara..... Bahawa "sah" itu tidak lain dari pada: perbuatan pemerintah yang bersangkutan dapat diterima sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum umum (*als een onderdeel van de algemene rechtsorde*). "Sah" itu tidak mengatakan sesuatu tentang isi atau kekurangan dalam suatu perbuatan pemerintah, melainkan hanya berarti: diterima sebagai sesuatu yang berlaku pasti. Lihat E. Utrecht, *Op. Cit.*, Hlm. 102 dan 164.

⁵³¹ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 1 butir c dan Pasal] 16 ayat (2).

⁵³² UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 5 ayat (1).

⁵³³ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 69.

yang dimiliki oleh Presiden tersebut telah ditiadakan.⁵³⁴ Dengan demikian, berarti telah terdapat adanya ketentuan mengenai fungsi legislasi yang bergeser dari UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Adapun dalam hubungan fungsi anggaran dan pengawasan, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dipandang telah memberikan porsi besar kepada DPRD untuk menjalankan kedua fungsi ini. Pasal 18 (I) dan Pasal 19 (1) sebagai landasan bagi DPRD untuk menjalankan fungsi anggaran, sementara pelaksanaan fungsi pengawasan dimiliki oleh DPRD bahkan lebih limitatif dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR menurut UUD 1945. Menurut Pasal 18 ayat (1) butir f, DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengawasi terhadap: a. pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain, b. pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, c. pelaksanaan APBD, d. kebijakan Pemerintah Daerah, dan e. pelaksanaan kerja sama internasional di daerah. Bentuk pengawasan tersebut sebenarnya juga menjadi wewenang dan tugas DPR pada tingkat negara, namun UUD 1945 tidak menyebutkannya secara limitatif sebagaimana halnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

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

⁵³⁴ UUD 1945 sesudah amandemen ,Pasa! 20 ayat (5).

protokoler, hak kewangan dan administrasi, serta hak imuniatif.⁵³⁵

Sedangkan Kepala Daerah, lebih berkonsentrasi sebagai lembaga yang menyelenggarakan fungsi eksekutif saja atau memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.⁵³⁶ Dengan kata lain, undang-undang ini berupaya menempatkan Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif sebagaimana maksud konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), meskipun tidak sepenuhnya kerana Kepala Daerah masih "menjalankan fungsi legislasi bersama DPRD.

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

⁵³⁵ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 19 ayat (I), 21 ayat (I) dan Pasal 27.

⁵³⁶ *Ibid*, Pasal 44.

Ranperda yang telah disetujui menjadi Perda – sehingga dikuatirkan nantinya dapat memberikan peluang sejenis hak veto kepada Kepala Daerah – sementara UUD 1945 telah memberikan limit waktu yang jelas kepada Presiden kapan ia harus menetapkan RUU yang telah disetujui menjadi undang-undang.

Lebih mencolok dari pelaksanaan prinsip *check and balances* di atas, Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut Undang-undang No. 22 Tahun 999 telah bergeser dari ketentuan UUD 1945 – sebelum maupun sesudah amandemen – kerana adanya pelaksanaan prinsip wewenang subordinatif yang dimiliki oleh DPRD terhadap Kepala Daerah. Indikasi-indikasi adanya pelaksanaan prinsip wewenang yang subordinatif tersebut, paling tidak meliputi empat hal. *Pertama*, dalam hal pemilihan Kepala Daerah. DPRD berwenang memilih Kepala Daerah,⁵³⁷ sedangkan UUD 1945 tidak menentukan kalau DPR berwenang memilih Presiden, sebelum maupun sesudah amandemen. Termasuk juga dalam hal ini, wewenang berupa usulan pengangkatan.

Kedua, dalam hal mekanisme pemilihan Kepala Daerah. DPRD merupakan pihak yang menjalankan semua mekanisme atau tata cara pemilihan Kepala Daerah.⁵³⁸ Tugas yang sama mengenai semua mekanisme atau tata cara pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR menurut UUD 1945 sebelum amandemen, dan oleh Komisi Pemilihan Umum sesudah amandemen.

Ketiga, dalam hal pertanggung jawaban Kepala Daerah. Sebelum amandemen UUD 1945, pertanggungjawaban Presiden hanya diberikan kepada MPR, dan tidak ada lagi bentuk pertanggungjawaban yang disampaikan Presiden

⁵³⁷ *Ibid*, Pasal 18 ayat (I) huruf a dan c, dan Pasal 26 huruf b.

⁵³⁸ *Ibid*, Pasal 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 53 ayat (3), dan Pasal 58 ayat (4).

kepada MPR sesudah amandemen, kecuali bentuk pertanggungjawaban mengenai pelanggaran hukum atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden,⁵³⁹ itupun telah terbukti berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi Tetapi Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menentukan adanya bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, baik pertanggungjawaban akhir masa jabatan, pertanggungjawaban setiap akhir tahun anggaran, maupun pertanggungjawaban yang diminta oleh DPRD dalam sewaktu-waktu.⁵⁴⁰

Keempat, dalam hal pemberhentian Kepala Daerah. Pemberhenti; Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 terdapat dalam tiga bentuk, yaitu diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD, diberhentikan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden, dan diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui persetujuan DPRD.⁵⁴¹

Pada bentuk pemberhentian yang terakhir, kiranya tidak terlalu memunculkan polemik kerana apabila seorang Kepala Daerah terbukti telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati berdasarkan KUHP atau telah melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum, Presiden memiliki alasan yang kuat untuk memberhentikannya tanpa persetujuan DPRD. Paling tidak ada dua alasan untuk

⁵³⁹ Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dapat diberhentikan apabila ternyata melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 7 A. Pelanggaran sebagai dan pertanggungjawaban sebagaimana diatur dalam Pasal 7 A tidak mencakup pertanggungjawab atas kebijakan pemerintahan. Bagir Manan. DPR DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru, *Op. Cit.*, Hlm. 87.

⁵⁴⁰ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 19 ayat (1) huruf a, 31, 32 ayat (3) d (4), 44 ayat (2), 45, 46, 53 ayat (2), dan Pasal 54.

⁵⁴¹ *Ibid*, Pasal 49,50,51,52 dan Pasal 55.

itu, yaitu di satu sisi pemberhentian yang dilakukan adalah murni berdasarkan ketentuan hukum dan keputusan Presiden diberikan untuk menguatkan keputusan pengadilan sebelumnya dalam rangka *law enforcement* dan di sisi lain bahawa pemberhentian dilakukan sebagai tindakan yang secepatnya harus diambil oleh Presiden dalam rangka mempertahankan keutuhan NKRI. Ketika terjadi tindakan-tindakan yang dapat memecah belah bangsa, menjadi kewajiban Presiden untuk bertindak cepat, sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban (*defence, security and protectional function*).

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

Keempat hal tersebut dipandang memadai sebagai indikasi bahawa adanya bentuk wewenang subordinatif DPRD terhadap Kepala Daerah menurut Undang-undang No. 22 tahun 1999. Adanya bentuk wewenang subordinatif tersebut, yang

tidak ditentukan dalam UUD 1945 baik sesudah maupun sebelum amandemen, ditambah pula adanya ketentuan mengenai pelaksanaan fungsi legislasi yang juga tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945 baik sesudah maupun sebelum amandemen, maka jelaslah bahawa Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 tidak sesuai lagi atau telah bergeser dari ketentuan-ketentuan menurut UUD 1945.

7.1.5. Undang-undang No. 32 Tahun 2004

Pada pelantikan Gubernur Jawa Tengah tanggal 23 Agustus 2003, Menteri Dalam Negeri, Hari Sabarno, mengatakan bahawa sudah waktunya untuk melakukan revisi terhadap Undang-undang No. 22 Tahun 1999, khususnya mengenai pemilihan Kepala Daerah. Oleh kerena, menurutnya, pemerintah akan mempersiapkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung dimulai setelah pemilihan Presiden 2004. Hal itu dilakukan, mengingat dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, tidak ditentukan lagi kalau memilih Kepala Daerah menjadi wewenang DPRD.⁵⁴²

Argumen tersebut tidak salah, lebih lagi jika bercermin pada hasil amandemen UUD 1945 – baik melalui amandemen pertama yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, amandemen kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, amandemen ketiga pada tanggal 9 Nopember 2001, maupun amandemen keempat pada tanggal 10 Agustus 2002 – khususnya mengenai pemerintahan daerah.

⁵⁴² Harian Republika, 25 Agustus 2003.

Perubahan tersebut pada kenyataannya tidak hanya membawa prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, namun juga memberikan imbas yang sangat signifikan pada prinsip-prinsip pemerintahan daerah, yang sebelumnya tertuang dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Ketentuan UUD 1945 hasil amandemen tersebut, dikuatkan lagi dengan Ketetapan MPR No. IV IMPRJ2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Autonomi Daerah.

Akan tetapi, jika revisi yang dimaksud oleh Dirjen Kesatuan Bangsa, Perlindungan Masyarakat dan Autonomi Daerah Depdagri, Innaya Suradinata, harus selesai sebelum sebelum Desember 2000,⁵⁴³ tentu dapat menimbulkan pro dan kontra. Pelaksanaan yang baru satu tahun itu, membuat sebagian pihak tidak mendukung adanya revisi yang dimaksud. Memang tidak dinafikan adanya penyelewengan di daerah dengan pelaksanaan undang-undang tersebut, namun dalam rangka sosialisasi yang bertepatan pula dengan hadinya masa euphoria reformasi, maka hal tersebut masih berada dalam lingkaran kewajaran. Oleh kerana itu, mereka semua belum menerima atau kontra terhadap upaya revisi ini. Pihak yang pro-revisi antara lain seperti Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik (Kompip),⁵⁴⁴ sedangkan pihak yang kontra-revisi antara lain seperti Asosiasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Seluruh Indonesia (Adeksi) dan DPRD Jawa Timur.⁵⁴⁵

Terlepas dari polemik tersebut, paling tidak, setelah lebih kurang lima tahun berjalan-yakni sejak disahkannya tanggal 7 Mei 1999, terdapat suatu kewajaran jika dilakukan evaluasi atau peninjauan kembali terhadap Undang-

⁵⁴³ Harian Kompas, 31 Agustus 2000.

⁵⁴⁴ *Ibid*, 21 Agustus 2001

⁵⁴⁵ *Ibid*, 31 Januari 2002 dan 5 Februari 2002

undang No. 22 Tahun 1999. Kerana sebagai batasan waktu yang lazim digunakan di Indonesia, masa lima tahunan bukan saja merupakan suatu priodesasi kepemimpinan atau suatu tahapan program kerja, tetapi dapat juga sebagai sarana evaluasi, apakah dalam kurun masa tersebut telah lahir implikasi positif atau malah sebaliknya. Tentunya dengan melihat berbagai dampak yang ditimbulkan-khususnya dalam hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah – ditambah dengan perubahan yang terjadi dalam UUD 1945, maka sudah waktunya untuk melakukan revisi. Namun, dengan catatan, revisi yang dilakukan adalah untuk membangun sistem hukum yang baik dengan menuju taraf sinkronisasi dan harmonisasi sistem tata hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*), sehingga akhirnya dapat menguatkan hukum pada posisinya yang supreme (*supremacy of law*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara umum pengertian sinkronisasi tidak jauh berbeda dengan pengertian harmonisasi, yaitu suatu kesesuaian atau keserasian.⁵⁴⁶ Tetapi dalam berbagai penggunaannya-khususnya di bidang hukum-kedua kata tersebut memiliki bagian yang berbeda. Sinkronisasi digunakan sebagai kesesuaian atau keserasian dalam materi peraturan perundang-undangan, yang berarti tidak terjadinya kontradiktif antara materi peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya. Sedangkan harmonisasi digunakan sebagai kesesuaian atau keserasian dalam pengaturan peraturan perundang-undangan, atau dengan kata

⁵⁴⁶ Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op. Cit.*, Hlm. 938.

lain tidak terjadinya kontradiktif dalam pengaturan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya.⁵⁴⁷

Terciptanya taraf sinkronisasi dan harmonisasi tata hukum dapat di lihat dari dua aspek, yaitu vertikal dan horizontal.⁵⁴⁸ Dilihat dari aspek horizontal yaitu terjadinya keserasian atau kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang derajatnya sama, seperti antara undang-undang dengan undang-undang, peraturan pemerintah dengan peraturan pemerintah, dan sebagainya. Sebaliknya dilihat dari aspek vertikal yaitu keserasian atau kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang derajatnya berbeda, misalnya antara undang-undang dengan UUD, peraturan pemerintah dengan undang-undang, dan sebagainya. Semua tata urut peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh bertentangan satu sama lainnya, baik dalam materi maupun dalam pengaturan.

Dengan demikian, revisi Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dilakukan dengan menggunakan kedua aspek tersebut. Secara vertikal, materi maupun pengaturan, undang-undang ini harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya, yaitu UUD 1945 dan Ketetapan MPR. Secara horizontal, materi maupun pengaturan, undang-undang ini juga harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan sederajat lainnya, misalnya Undang-undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Adapun tata urutan peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*)

⁵⁴⁷ Sebagai contoh dalam Keputusan Mendagri No.4 Tahun 2002 tentang Prosedur Penyusunan Produk-produk Hukum di Lingkungan Departemen Dalam Negeri, pada Pasal 4 ayat (2) dikatakan: Sebelum penyusunan produk hukum sebagaimana dimaksud ayat (1), Pimpinan komponen mengajukan rencana penyusunan produk hukum kepada Sekretaris Jenderal guna harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan (kursif penulis).

⁵⁴⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit*, 2001, Hlm. 74

yang dimaksud adalah yang berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan. Dalam ketetapan ini, dikatakan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan RI terdiri dari: 1. UUD 1945, 2. Ketetapan MPR RI, 3. Undang-undang, 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), 5. Peraturan Pemerintah (PP), 6. Keputusan Presiden (Kepres), dan 7. Peraturan Daerah (perda).⁵⁴⁹

Dengan berpijak pada konsep *hierarchy of norms* tersebut, pada dasarnya tidak sedikit pasal dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang dianggap mengandung prinsip yang bermasalah. Namun, dalam tulisan ini, selain prinsip pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh DPRD seperti sudah dijelaskan di atas, dikemukakan juga prinsip-prinsip yang tidak mencerminkan adanya taraf sinkronasi dan harmonisasi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Prinsip-prinsip tersebut, yaitu prinsip mengenai mekanisme pemilihan Kepala Daerah, pemberhentian Kepala Daerah, dan pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap DPRD.

Pertama, mengenai mekanisme pemilihan Kepala Daerah. Mekanisme dimaksud adalah proses dan tata cara pemilihan Kepala Daerah, mulai dari tahap pencalonan sampai pada tahap penetapan calon terpilih. Dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 terdapat pasal-pasal yang menentukan bahwa semua mekanisme pemilihan Kepala Daerah berada di tangan DPRD. Sehingga berarti pihak DPRD bukan saja sebagai pemain, tetapi juga sebagai panitia. Ketentuan itu dapat diperhatikan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf c, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 36,

⁵⁴⁹ Pasal 2.

Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 53 ayat (3), dan Pasal 58 ayat (4). Mekanisme pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD tersebut bertentangan dengan prinsip yang dianut oleh UUD 1945. Kerana seperti dimaklumi, UUD 1945 menganut prinsip bahawa setiap jabatan yang berhubungan langsung dengan asas kedaulatan rakyat harus diisi oleh pejabat yang ditentukan lewat pemilihan umum, seperti termuat pada Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (1), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (2).

Untuk menyelenggarakan mekanisme pemilihan umum tersebut, harus dibentuk suatu badan (panitia) mandiri yang disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU).⁵⁵⁰

Keharusan adanya badan resmi (KPU) untuk menjalankan mekanisme pemilihan umum, di samping kerana besarnya tugas dan tanggung jawab yang diemban sehingga memerlukan adanya kemampuan yang memadai dan konsentrasi penuh untuk menjalankannya, juga dimaksudkan agar proses pemilihan umum dapat dilakukan secara bebas, rahasia, jujur dan adil,⁵⁵¹ sehingga nantinya dapat membawa hasil sesuai aspirasi rakyat. KPU tidak saja memproses tata cara pemilu, tetapi juga memproses masalah-masalah lain yang berkenaan dengan pemilu, seperti persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden dan Penentuan pasangan calon Presiden/ Wakil Presiden dan penentuan pasangan calon Presiden/ Wakil Presiden.⁵⁵² Sebagai penjabaran dari prinsip tersebut, kemudian dikeluarkan peraturan perundang-undangan lainnya secara khusus mengatur tata cara pemilu, yaitu Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang

⁵⁵⁰ UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 22E ayat (5). 543

⁵⁵¹ *Ibid*, Pasal 22 E ayat (1).

⁵⁵² *Ibid*, Pasal 6 serta Pasal 6A ayat (2), (3), dan (5)

Pemilihan Umum dan Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden Wakil Presiden.

Sebagai hasil revisi dari UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No 32 tahun 2004 telah menyajikan banyak perubahan. Secara garis besar, perubahan yang paling tampak adalah terjadinya pergeseran-pergeseran kewenangan dari satu lembaga ke lembaga lain. Beberapa perubahan kewenangan seperti tercantum dalam UU No 32 tahun 2004 menunjukkan adanya tarik ulur kewenangan yang tujuan akhirnya diarahkan untuk menciptakan *good governance* dalam sistem pemerintahan di daerah. Kelihatan sekali bahawa para perumus UU ini berpijak pada pengalaman pelaksanaan UU sebelumnya di masalah *good governance* beserta permasalahan lain di dalamnya.

Kalau kita sandingkan, kedua UU itu masing-masing terdiri 16 bab, dengan isu pokok yang berbeda. UU No 22 Tahun 1999 hanya memiliki 134 pasal, sementara UU No 32 tahun 2004 sebanyak 240 pasal. Ada penambahan dan pengurangan pasal-pasal dalam UU No 32 tahun 2004 dibanding UU yang lama. Urut-urutan bab atau pasal, beberapa di antaranya mengalami perubahan pula, dan sebagian pasal memiliki isi substansi yang berbeda. Ada beberapa hal yang bisa kita catat berkait persoalan kewenangan dalam UU yang baru ini.

Pertama, persoalan pengawasan dan *check and balances*. Salah satu masalah mendasar UU No. 22 Tahun 1999 terlihat dari lemahnya pengawasan maupun *check and balances*. Kondisi inilah kemudian menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan ketidakseimbangan kekuasaan. Kedudukan kepala daerah seakan di bawah kontrol legislatif. UU No. 32 tahun 2004 mencoba

mengembalikan hubungan kerja eksekutif dan legislatif yang setara dan bersifat kemitraan.

Sebelum ini kewenangan DPRD sangat besar, baik ketika memilih kepala daerah, maupun LPJ tahunan kepala daerah. Kewenangan DPRD itu dalam penerapan di lapangan sulit dikontrol. Sedangkan sekarang, kewenangan DPRD banyak yang dipangkas, misalnya aturan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, DPRD yang hanya memperoleh laporan keterangan pertanggungjawaban, serta adanya mekanisme evaluasi gubernur terhadap Raperda APBD agar sesuai kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut akan mempersempit ruang gerak aktor-aktor di kabupaten/kota dalam bermain-main dengan kewangan daerah.

Mekanisme pengawasan kepada kepala daerah semakin diperketat, misalnya presiden tanpa melalui usulan DPRD dapat memberhentikan sementara terhadap kepala daerah yang didakwa melakukan tindak korupsi, terorisme, dan makar. Sementara pengawasan terhadap DPRD semakin diperketat dengan adanya Badan Kehormatan yang siap mengamati dan mengevaluasi sepak terjang anggota Dewan. Untuk melengkapinya DPRD wajib pula menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan dalam menjalankan tugasnya. Dengan berbekal ketentuan yang baru, anggota DPRD bisa diganti sewaktu-waktu (PAW) bila melanggar larangan atau kode etik.

Kedua, pembagian kewenangan pemerintahan. autonomi daerah menggunakan prinsip autonomi seluas-luasnya, di mana daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan kecuali urusan

pemerintah: politik luar negeri, pertahanan-keamanan, moneter-fiskal, peradilan, dan agama. Sesuai penjelasan umumnya, pembagian kewenangan antara pemerintah, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota berdasar kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

Perbedaan mencolok dibanding UU 22 Tahun 1999 lama adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemprov, dan pemerintahan kabupaten/kota sudah diatur secara lebih jelas dan tegas, seperti tercantum pada pasal 10 s/d 14. Termasuk pula pola hubungan antara pemerintah-pemerintah daerah dan antar pemerintahan daerah di bidang kewangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam (pasal 15 s/d 18).

Demikian juga soal kepegawaian. Penataan kepegawaian versi UU No. 32 tahun 2004 ditujukan untuk menempatkan PNS sebagaimana fungsinya dengan cara melibatkan peran pemerintah dan pemprov. Dalam penjelasan disebutkan, sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara *unified system* dan *separated system*, artinya ada bagian kewenangan pemerintah dan ada bagian yang diserahkan kepada daerah.

Penjelasan di atas tegas dinyatakan pada pasal 129, bahawa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah yang mana meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah.

Secara tersirat, posisi provinsi (gubernur) lebih berperan dan menunjukkan eksistensinya. Pasal 38 (1) menyebutkan bahwa gubernur dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi memiliki tugas dan wewenang: pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah serta pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dengan demikian, tidak ada lagi alasan kabupaten/kota yang menolak kehadiran atau undangan gubernur (provinsi) terkait tugas-tugas di atas.

7.3. Pengaruh Dinamika Politik

7.3.1. Orde Lama (ORLA) Periode 1959-1966

Secara histories harus diakui bahwa Pemilihan Umum tahun 1959 merupakan satu-satunya pemilihan umum yang dilaksanakan pada masa pemerintahan Soekarno, atau sebagai pemilihan umum yang pertama kalinya bagi bangsa Indonesia. Berbagai harapan sangat menyertai keberhasilan pemilihan umum ini, agar terbentuknya sebagian lembaga-lembaga negara sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen, di mana lembaga-lembaga tersebut sebelumnya masih dipegang oleh Komite Nasional (KNIP) yang bersifat sementara. Tetapi, belum lagi amanat tersebut dilaksanakan sepenuhnya, namun yang lebih utama untuk dilaksanakan waktu itu adalah upaya mengganti UUDS 1950 dengan UUD yang baru. Oleh kerana itu, para wakil rakyat hasil pemilihan umum – yang bernaung di bawah suatu badan yang disebut Konstituante – lebih mempusulkan pekerjaannya pada

upaya untuk membentuk UUD baru tersebut.

Setelah hampir tiga tahun bersidang – sejak bulan Maret 1956 ternyata wakil-wakil rakyat yang berada di Konstituante belum menghasilkan suatu produk berupa UUD baru yang diharapkan. Malah kondisi terjadi adalah perbuatan-perdebatan sengit di seputar dasar negara dan sebagainya. Dua kubu yang memiliki dukungan kekuatan yang hampir sama tidak mau saling mengalah. Oleh kerana masing-masing kubu tidak memiliki suara yang mencapai kuorum (2/3 dari jumlah semua anggota), akibatnya keputusan dalam pembahasan-pembahasan tertentu sulit untuk diambil. Kenyataan itu akhirnya mau tidak mau membawa Presiden Soekarno untuk intervensi dalam hal ini. Intervensi Soekarno inilah yang akhirnya berujung pada dikeluarkannya Dekrit pada tanggal 5 luli 1959.

Menurut Sri Hardiman dalam bukunya *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia*, ada beberapa pertimbangan yang diambil oleh Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit tersebut, antara lain yaitu:

- a. Anjuran Presiden Kembali ke UUD 1945 tidak memperoleh keputusan dari Konstituante.
- b. Sebagian besar anggota Konstituante menyatakan tidak lagi menghadiri sidang. Konstituante tidak mungkin menyelesaikan tugasnya.
- c. Membahayakan persatuan dan kesatuan negara, nusa dan bangsa, serta merintangi pembangunan semesta.
- d. Terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan Negara Proklamasi.
- e. Piagam Jakarta 22 Juni 1945 menjawab UUD 1945, dan merupakan rangkaian kesatuan dengan konstitusi.⁵⁵³

Tetapi, lebih daripada itu, ternyata memang anggota Konstituante yang

⁵⁵³ Sri Hardiman, *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995, Hlm.78.

menyetujui kembali kepada UUD 1945 berada di atas dari 50 %. Lihat saja pada pemungutan suara pertama tanggal 30 Mei 1959, anggota yang setuju kembali kepada UUD 1945 berjumlah 269 orang sedangkan yang menolak berjumlah 199 orang. Pada pemungutan suara kedua tanggal 1 Juni 1959, ada 264 orang anggota yang setuju sementara yang menolak hanya 204 orang. Demikian juga, pada pemungutan suara ketiga tanggal 2 Juni 1959, anggota yang setuju sebanyak 263 orang dan yang menolak berjumlah 203 orang.⁵⁵⁴ Jadi, meskipun tidak mencapai kuorum namun pada dasarnya sebagian besar anggota Konstituante mendukung kembali berlakunya UUD 1945.

Dikeluarkannya dekrit tersebut – intinya pembubaran Konstituante dan kembali berlakunya UUD 1945-sebenarnya bukanlah satu-satunya bentuk manuver politik yang dilakukan oleh Presiden Soekarno. Hanya saja dengan adanya dekrit, maka momentum yang tepat untuk melakukan perubahan menjadi lebih terbuka. Beberapa bulan sebelumnya, Presiden Soekarno telah mengemukakan gagasannya untuk melaksanakan suatu sistem pemerintahan yang dinamainya dengan sistem Demokrasi Terpimpin.

Inti dari pedoman Demokrasi Terpimpin adalah musyawarah untuk mufakat, namun jika musyawarah untuk mufakat tersebut tidak tercapai maka persoalannya diserahkan kepada pemimpin untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang ada. Kemudian pemimpin dapat melakukan dua ketentuan, yaitu menangguhkan persoalan yang dibahas atau

⁵⁵⁴ *Ibid*, Hlm. 80.

meniadakan persoalan tersebut sama sekali.⁵⁵⁵ Tetapi untuk melaksanakan format politik Demokrasi Terpimpin ini, terdapat beberapa prinsip yang disepakati antara Presiden dengan Pemerintah pada 19 Februari 1959, ringkasnya sebagai berikut:

1. Untuk menyehatkan sistem kepartaian, harus dilakukan dengan penyederhanaan partai-partai melalui pembaharuan undang-undang politik.
2. Keanggotaan DPR, selain wakil partai-partai hasil pemilihan umum juga diadakan wakil-wakil dari golongan fungsional.
3. Wakil-wakil fungsional, selain diikutkan dalam daftar calon dari partai juga diangkat oleh Presiden.
4. Oleh kerana itu, Presiden dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam penyusunan daftar calon dengan dibantu oleh Front (Dewan) Nasional.
5. Di DPR diikhtiarkan kerja sama di bawah bendera fungsional, yang dibantu oleh Front Nasional. Ikhtiar dilakukan dengan jalan musyawarah, dan tidak dengan penetapan atas dasar sesuatu peraturan.
6. Presiden mengangkat anggota-anggota DPRD dari ABRI yang berjumlah 35 orang, kerananya ABRI tidak menggunakan haknya dalam pemilihan umum.
7. Pembentukan Front Nasional dilakukan atas dasar Peraturan Pemerintah.⁵⁵⁶

Jelasnya, kesepakatan tersebut telah menempatkan peran politik Soekarno

⁵⁵⁵ Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Loc. Cit.*

⁵⁵⁶ Soehino, *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, Hlm. 92-94.

sebagai Presiden sekaligus Panglima Tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara menjadi terkonsentrasi dan sangat kuat. DPR senyataanya berada di bawah kekuasaan Presiden. Oleh kerana, selain dapat intervensi dalam kebijakan partai-khususnya dalam penyusunan calon DPR dari partai – Presiden juga mengangkat anggota fungsional yang duduk di DPR dengan jumlah signifikan. Tidak cukup sampai di situ, menurut prinsip Demokrasi Terpimpin bahawa semua unsur di DPR mesti bekerja sama dan mengambil keputusan atas dasar musyawarah atau tidak atas dasar sesuatu peraturan. Dengan demikian, jika musyawarah mengalami jalan buntu, tentunya keputusan selanjutnya berada di tangan Presiden/Pemimpin Tertinggi.

Prinsip-prinsip seperti itu tidak dapat dipungkiri bahawa Soekarno telah cenderung untuk melakukan format politik yang sedikit demi sedikit mengurangi fungsi dan wewenang lembaga-lembaga negara lainnya, DPR misalnya, atau dengan kata lain cenderung untuk mengkonsentrasi kekuasaan di tangannya sebagai Presiden/ Panglima Tertinggi/ Pemimpin Besar. Oleh kerana itu, cukup beralasan jika sebagian besar para pakar – Moh. Mahfud MD, di antaranya memandang Soekarno telah mempraktikkan politik otoriter. Menurut Moh. Mahfud MD, ada beberapa indikasi otoriterian Soekarno tersebut, yaitu:

- a. Partai-partai sangat lemah; kekuatan politik ditandai dengan tarik tambang antara Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI.
- b. Eksekutif yang dipimpin oleh Presiden sangat kuat, apalagi Presiden merangkap sebagai Ketua DPA yang dalam praktik menjadi pembuat dan selektor produk legislatif.
- c. Kebebasan pers sangat terkekang; pada zaman ini terjadi tindakan anti pers yang jumlahnya sangat spektakuler.⁵⁵⁷

⁵⁵⁷ Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Op. Cit, Hlm. 158.

Dengan kendali kekuasaan yang sangat kuat, Soekarno juga sering bongkar-pasang susunan kabinetnya. Menurut Suwata Mulyasudarmo, puncak dari konsentrasi kekuasaan tersebut dimulai dari Kabinet Kerja III. Ada beberapa indikasinya, yaitu:

- a. Presiden membentuk Dewan Nasional dengan tugas membantu pemerintah. Dewan Nasional merupakan sebuah badan yang menghimpun kekuasaan ekstra parlementer. Susunan organisasinya berada langsung di bawah Presiden.
- b. DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 dibubarkan dan kemudian atas dasar Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960, Presiden membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR).
- c. Ketua dan wakil ketua DPRGR, ketua dan wakil ketua MPRS, ketuan dan wakil ketua Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Ketua Dewan Perancang Nasional diberi kedudukan sebagai Menteri. Dengan demikian kedudukan empat badan negara tersebut berada di bawah kepemimpinan Soekarno.⁵⁵⁸

Format politik yang terkonsentrasi atau otoriter tersebut mau tidak mau akan mempengaruhi bagaimana sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Format politik yang melahirkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif itu, menurut Moh. Mahfud MD., terbukti dari adanya muatan-muatan yang bersifat konservatif melalui produk hukum-Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 yang kemudian disusul dengan UU No. 18 Tahun 1965 mengenai pemerintahan daerah, yakni:

- a. Sangat sentralistik kerana campur tangan Pusat yang terlalu dalam terhadap Daerah.
- b. Asas otonomi yang seluas-luasnya sama sekali tidak dielaborasi di dalam pasal-pasalnya.
- c. Kepala Daerah sepenuhnya ditentukan oleh Pusat dan bertugas mengawasi jalannya pemerintahan di Daerah.
- d. Secara praktis DPRD tidak diberi peran apa-apa, bahkan keputusan-keputusannya dapat ditangguhkan oleh Kepala Daerah.⁵⁵⁹

⁵⁵⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, Hlm. 5-6.

⁵⁵⁹ Moh. Mahfud MD., *Hukum dun Pilar-Pilar Demokrasi*, Op. Cit., Hlm. 162-163.

Indikasi-indikasi udanya pengkonsentrasi atau pemusatan kekuasaan pada tangan Kepala Daerah tersebut jelas tidak dianut atau bergeser dari ketentuan UUD 1945, seandainya Kepala Daerah dipandang sebagai alat pemerintah pusat atau Presiden yang juga merupakan mandataris MPR. Tetapi penggunaan ungkapan mandataris tersebut, menurut Bagir Manan, bukanlah merupakan pranata jabatan tersendiri yang dibedakan dari jabatan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Tambahnya lagi, bahawa Supomo sendiri sebenarnya tidak bermaksud membuat mandataris sebagai pranata. Ungkapan tersebut hanya menunjukkan bahawa Presiden berposisi sebagai penerima mandat MPR, kerana dipilih dan tunduk kepada MPR.⁵⁶⁰ Demikian juga ungkapan “concentration of power and responsibility upon the President” dalam bagian penjelasan UUD 1945 tidak dapat dijustifikasi sebagai ketentuan bahawa seluruh kekuasaan negara terkonsentrasi atau terpusat di tangan Presiden. Ungkapan tersebut masih ada relevansinya dengan ungkapan sebelumnya yaitu “Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi,” di mana Presiden dalam pengetian ini – menurut Moh. Mahfud MD. – bertindak sebagai kepala pemerintahan atau kepala eksekutif.⁵⁶¹ Jadi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Presiden tetap berposisi sama dengan DPR yakni sebagai lembaga-lembaga kekuasaan yang sederajat. Sama juga halnya dengan Kepala Daerah. meskipun bertindak sebagai wakil pemerintah pusat – selain sebagai kepala eksekutif daerah-namun Kepala Daerah tidak dapat

⁵⁶⁰ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Op. Cit., Hlm. 21-22.

⁵⁶¹ Moh.Mahfud MD. ,*Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Op. Cit. ,Hlm.

dipandang sebagai lembaga kekuasaan yang subordinat terhadap DPRD.

7.3.2. Orde Baru (ORBA) Periode 1966-1998

Periode 1966-1998 merupakan periode politik Orde Baru. Peristiwa G-30-S/PKI pada akhir tahun 1965 menjadi momentum yang berarti untuk mengakhiri periode politik pemerintahan sebelumnya yang dikenal dengan Orde Lama. Pecahnya pemberontakan G-30-S/PKI memang tidak otomatis dapat menggulingkan pemerintahan Orde Lama, tetapi berasal dari pemberontakan tersebut maka lahirlah berbagai peristiwa ketatanegaraan yang akhirnya menjadi rangkaian untuk menyudahi peran politik Orde Lama dalam gelanggang pemerintahan negara Republik Indonesia.

Meskipun pemberontakan G-30-S/PKI dapat ditumpas, namun berbagai krisis - khususnya krisis politik dan ekonomi – terus berlanjut sehingga munculnya aneka demonstrasi dan aksi sulit dihindari. Puncak dari berbagai demonstrasi dan aksi tersebut melahirkan tiga tuntutan yang dikenal dengan Tritura (tiga tuntutan rakyat), yaitu pembubaran PKI, pembubaran Kabinet Dwikora, dan turunkan harga barang.⁵⁶²

Besarnya gelombang demonstrasi dan aksi yang muncul diringi pula dengan kondisi bangsa yang memang tidak stabil, memaksa Presiden Soekarno untuk mengeluarkan surat perintah kepada Soeharto guna mengambil segala

⁵⁶² Tuntutan-tuntutan rakyat yang dipelopori mahasiswa dan pelajar waktu itu dikenal dengan sebutan TRITURA, Pelaksanaan UUD 1945 secara mumi dan konsekuensi dengan membubarkan kabinet yang ada, bubarkan PKI, dan turunkan harga barang. Soehino, *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Op. Cit.*, Hlm. 166. Bandingkan dengan Marwati Djoenet Poesponegoro dan Noegroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia*, Jilid IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, Hal. 406.

tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin terciptanya keamanan dan kestabilan pemerintahan atas nama Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar. Surat perintah tersebut dikeluarkan pada tanggal 11 Maret 1966, oleh kerana itu peristiwa ini dikatakan sebagai Peristiwa Supersemar (Surat Perintah 11 Maret).⁵⁶³

Awalnya Supersemar tidaklah dimaksudkan untuk mengganti Soekarno sebagai pemegang tampuk pimpinan negara. Tetapi kenyataannya Supersemar tersebutlah yang melahirkan pola politik baru sekaligus dengan pionernya yang baru pula, yakni permulaan pemerintahan Orde Baru. Buktinya, menurut Moh. Mahfud MD., dengan Supersemar itu Soeharto dapat membubarkan PKI serta mengambil tindakan pembaharuan dan stabilitas politik, dan dengan Supersemar itu juga sebenarnya kekuasaan Soekarno dengan demokrasi terpimpinnya menjadi hilang. Lalu kekuasaan Soekarno tersebut menjadi hilang atau berakhir sama sekali manakala ditolaknya pidato pertanggungjawabannya dan telah diangkat Soeharto sebagai Pejabat Presiden pada Sidang Istimewa MPRS tahun 1967 melalui Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966. Diangkatnya Soeharto sebagai Pejabat Presiden dan kemudian resmi menjadi Presiden definitif pada sidang MPRS V di Jakarta tahun 1968 melalui Ketetapan No. XLIV IMPRS/1968,⁵⁶⁴ berarti menjadi legitimilah peran politik era baru dalam panggung pemerintahan Indonesia, yang kemudian diistilahkan Orde Baru.⁵⁶⁵

Politik Orde Baru, menurut Dewi Fortuna Anwar, berupaya memusatkan

⁵⁶³ *Ibid*, Hlm. 167.

⁵⁶⁴ Suwoto Mulyosudarmo, *Op. Cit.*, Hlm. 12 dan 15.

⁵⁶⁵ Istilah Orde Baru adalah istilah untuk sistem politik yang dilawankan dengan sistem pemerintahan Soekarno sejak akhir lima puluhan sampai 1965: dimaksudkan sebagai tatanan masyarakat yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuensi. Moh. Mahmud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, Hlm. 61.

kekuasaan pada tangan eksekutif dengan cara yang meluas dan sistematis, serta membiarkan lembaga-lembaga negara lainnya menjadi lemah dan sangat bergantung kepada eksekutif.⁵⁶⁶ Pemerintahan Orde Baru juga, menurut Afan Ghaffar melakukan format politik dalam format de-aliranisasi. Format ini dilakukan, melalui dua cara, yaitu menciptakan *depolitisasi* massa dan menciptakan *floating mass*. Depolitisasi massa dilakukan secara sistematik melalui sejumlah kebijaksanaan. Misalnya membangun prinsip *monoloyalitas* bagi semua PNS dan Pegawai BUMN di bawah sebuah organisasi Korpri. Dengan demikian, pegawai tidak terkotak-katik ke dalam aliran ideologi yang mengikuti ideologi partai-partai politik. Sedangkan *floating mass* atau masa mengambang diciptakan agar individu-individu tidak memiliki ikatan tertentu dengan partai politik, kecuali pada saat pemilihan umum. Partai politik hanya hadir pada tingkat kabupaten sebagai distrik pemilihan, di kecamatan hanya ada komisaris, dan di desa tidak diperkenankan sama sekali. Dengan alasan agar masyarakat jangan terombang-ambing oleh permainan partai politik. Walaupun kenyataannya Golkar leluasa turun ke desa melalui aparat-aparat desa.⁵⁶⁷

Sebagai sebuah kekuatan politik, lembaga Kepresidenan memiliki semua sumber daya yang diperlukan dalam sebuah proses politik. Kekuatan politik lainnya tidak dapat mengimbangi besarnya sumber daya politik lembaga ini. Interpretasi tentang Pengagehan kekuasaan sebagai alternatif dari pemisahan kekuasaan telah membawa implikasi ketidakjelasan hubungan antara lembaga-

⁵⁶⁶ Dewi Fortuna Anwar, *Format Politik Orde Baru dan Agenda Pengembangan Demokrasi Politik*, dalam Syarofin Arba MF, (ed.), *Demitologisasi Politik Indonesia*, CIDES, Jakarta, 1998, Hlm. 4.

⁵⁶⁷ Afan Ghaffar, *Op. Cit*, Hlm. 131.

lembaga negara. Bahkan, ada gejala yang sangat kuat, bahawa kesetaraan antara lembaga-lembaga tinggi negara sangatlah rendah, kerana dominannya kekuasaan lembaga Kepresidenan. Demikian juga tertutupnya dalam rekrutmen politik Orde Baru, di mana adanya proses rekrutmen yang seringkali didasarkan pada patronage politik, bukan atas dasar kapasitas dan kepemimpinan. Birokrasi juga dijalankan demi kepentingan politik penguasa di pusat, akibatnya dapat menguntungkan dan berkonsentrasi pada kalangan sekelompok kecil elite yang ada di Jakarta. Kekuasaan yang cenderung memusat di Jakarta tersebut, akhirnya juga memperlemah posisi pemerintahan di daerah. Akumulasi dari semua konsekuensi tersebut melahirkan sebuah bentuk kelemahan terhadap jaminan HAM. Kebebasan untuk berserikat (*freedom of association*), berkumpul (*freedom of assembly*), menyatakan pendapat (*freedom of speech*) serta kebebasan pers (*freedom of press*) mengalami kekemahan – kalau tidak dapat dikatakan sebagai bentuk pemasungan – dalam implementasinya. Jika implementasi HAM tidak berjalan, otomatis tidak berjalan pula proses penegakan hukum (*law enforcement*) secara baik. Bagaimana hukum darat ditegakkan jika tidak adanya intervensi dalam dunia peradilan. Memang Indonesia memiliki lembaga judisiari tersendiri seperti MA, tetapi dalam pola penempatan dan pola pembentukan karirnya masih berada di bawah birokrasi pemerintahan.⁵⁶⁸

Pandangan-pandangan di atas, kiranya mencukupi untuk dijadikan sebagai indikasi bahawa peran politik Orde Baru dalam Tahun 1966-1998 bertumpu pada penguatan bidang eksekutif pemerintahan – tentunya didukung oleh ABRI dan

⁵⁶⁸ *Ibid.*

birokrasi – dan penguatan peran pemerintahan pusat (sentralisasi kekuasaan). Kedua tumpuan tersebut dikampanyekan dengan slogan *unluk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional atas dasar stabilitas politik*. Demi tujuan-tujuan tersebut, semua upaya harus dilakukan, baik berupa hadiah bagi mereka yang berhasil dan mendukung maupun berupa tindakan-tindakan represif bagi mereka yang menolak. Tentunya dalam hal ini, kes Sri Bintang Pemungkas, Permadi, pencabutan SIUPP majalah Editor, Detik dan Tempo, adalah sebagian dari contoh-contoh tindakan pemerintah pada masa tersebut.

Dengan ciri dan karakteristik yang demikian, dapat dibayangkan bagaimana sebenarnya pola pelaksanaan pemerintahan daerah rada masa Orde Baru. Tidak bisa dimungkiri lagi bahawa memang pelaksanaan pemerintahan daerah menjadi bagian integral dari kemauan politik pemerintah pada tingkat pusat, yakni dengan memperkuat posisi pemerintah (birokrasi). Hal ini diakui oleh Mohtar Mas'oud, bahawa atas dasar tujuan kebijaksanaan birokrasi, pemerintah Orde baru telah berhasil melakukan rekayasa politik, yaitu dengan menciptakan bangunan pemerintah yang terpusat, sebagaimana hal ini tercermin dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Dikeluarkannya undang-undang tersebut, dalam pandangan Orde Baru, merupakan salah satu wujud penataan birokrasi dengan tujuan yaitu: *Pertama*, mengalihkan wewenang pemerintahan ke tingkat birokrasi yang lebih tinggi yaitu proses pembuatan kebijakan pemerintah. *Kedua*, membuat birokrasi agar efektif dan tanggap pada perintah para pemimpin pusat. *Ketiga*, memperluas wewenang pemerintah baru dan mengkonsolidasikan pengendalian

atas daerah-daerah.⁵⁶⁹

Kemauan tersebut telah tergambar sebelumnya lewat Ketetapan MPR No. IV IMPR/1973. Dalam ketetapan ini dikatakan bahawa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan diarahkan pada pelaksanaan autonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan prinsip dekonsentrasi.⁵⁷⁰ Jadi, setidak-tidaknya ada tiga arahan utama yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. yaitu harus ada keserasian dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, dan harus darat menjamin perkembangan dan rembangunan daerah.

Oleh kerana itu, prinsir yang digunakan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah adalah prinsip autonomi nyata dan bertanggung jawab. Nyata, dalam arti bahawa pemberian autonomi kerada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab, dalam arti bahawa pemberian autonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu:

⁵⁶⁹ Mohtar Mas'oud, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*, LP3ES, Jakarta, 1989, Hlm.151.

⁵⁷⁰ Penjelasan Bab IV bagian D sub c tentang Aparatur Pemerintah, Ketetapan MPR No.IV/MPR/1973 tentang GBHN.

melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan ketiga arahan yang telah diberikan. Dengan begitu, pelaksanaan pemerintahan daerah melalui prinsip autonomi lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.⁵⁷¹

Format politik Orde Baru yang sentralistik dan birokratis tersebut tidak jarang membuatkan keputusan-keputusan politik yang tidak terukur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Lihat saja, kes pencoretan calon Kepala Daerah Deli Serdang, atau kes pemberhentian anggota DPRD Provinsi Jambi 1979. Pada kes pencoretan calon Kepala Daerah Deli Serdang, pemerintah pusat mencoret calon yang diusulkan oleh DPRD, akibatnya ketua Fraksi Karya Pembangunan mengundurkan diri.⁵⁷² Hal yang tidak jauh berbeda juga terlihat pada kes pemberhentian anggota DPRD Provinsi Jambi. Oleh kerana, adanya beberapa anggota DPRD yang tidak memilih calon pilihan pusat pada pemilihan Gubernur tahun 1979, akibatnya anggota-anggota tersebut diberhentikan dari keanggotaannya pasca-pemilihan tersebut.

Jika dianalisis lebih jauh dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1974, tidak ada ketentuan yang mendasari kedua kes tersebut. Menurut Pasal 15 dan Pasal 16, bahawa DPRD melakukan pencalonan dan kemudian pemilihan calon Kepala Daerah dari minimal tiga orang dan maksimal lima orang calon, yang sebelumnya telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan

⁵⁷¹ M. Solly Lubis, *Op.Cit.*, Hlm. 183-184.

⁵⁷² Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrosi*, *Op. Cit.*, Hlm. 271.

Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur, atau dengan Gubernur bagi calon Bupati/Walikota. Kemudian hasil pemilihan calon tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur, atau diajukan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi calon Bupati/Walikota, dari minimal dua orang, dan untuk diangkat salah seorang di antaranya. Di sini, tidak ditemukan adanya ketentuan bahawa pemerintah pusat berwenang mencoret salah satu calon yang diusulkan oleh DPRD, kecuali hanya dalam bentuk musyawarah dan kesepakatan, tetapi adanya kesepakatan ini tidak bisa diinterpretasikan sebagai bentuk wewenang menentukan segalanya.

Demikian juga dalam hal pemberhentian anggota DPRD. Menurut Pasal 20 Undang-undang No.5 Tahun 1974 jo Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) Undang-undang No. 16 Tahun 1969 (diperbaharui dengan Undang-undang No.2 Tahun 1985), bahawa Anggota DPRD berhenti antar waktu sebagai anggota, kerana: a. meninggal dunia, b. atas permintaan sendiri secara tertulis kepada Pimpinan DPRD, c. bertempat tinggal di luar wilayah Daerah yang bersangkutan, dan tidak memenuhi lagi syarat-syarat sebagai anggota DPRD berdasarkan keterangan yang berwajib, e. dinyatakan melanggar sumpah/janji sebagai anggota DPRD dengan keputusan DPRD yang bersangkutan, f. diganti oleh Partai Politiknya sendiri, seperti maksud Pasal 43, dan g. terkena larangan perangkapan jabatan menurut Pasal 40. Adapun Pasal 43, tepatnya ayat (1) Undang-undang No. 16 Tahun 1969 tersebut, merupakan ketentuan bahawa hak mengganti utusan organisasi peserta pemilihan umum dalam Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat ada pada organisasi peserta pemilihan umum yang bersangkutan, dan

dalam pelaksanaan hak tersebut terlebih dahulu bermusyawarah dengan Pimpinan Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang bersangkutan.

Akan tetapi, meskipun tidak ada landasan normatifnya, tetapi dikenakan memang telah menjadi format atau konfigurasi politik Orde Baru yang sentralistik dan birokratis maka apapun dapat dilakukan, termasuk terhadap kedua kes di atas. Format politik tersebut sangat mempengaruhi Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah kerana DPRD selalu berada di bawah kekuatan birokrasi atau pihak eksekutif. Jika demikian adanya, maka jelaslah pergeseran dalam Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah pada periode pemerintahan Orde Baru, tidak saja disebabkan adanya ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang tidak sesuai atau bergeser dari ketentuan UUD 1945, namun juga dipengaruhi oleh dinamika politik Orde baru yang bertumpu pada penguatan bidang eksekutif pemerintahan (birokratis) dan penguatan peran pemerintahan pusat (sentralistik).

7.3.4 Era Reformasi Periode 1998-2009

Periode ini dikatakan juga sebagai Era Reformasi, yakni suatu periode pemerintahan yang bermaksud untuk memperbaiki dan/atau mengubah tatanan kehidupan berbangsa dan benegara dalam berbagai dimensi ke arah yang lebih baik dari sebelumnya. Pengertian reformasi itu sendiri, sebenarnya banyak mendapat tanggapan dari berbagai ahli. Warsito Utomo telah merangkum tangapan-tangapan tersebut, diantaranya:

Khan (1981) memberikan pengertian reformasi sebagai suatu usaha melakukan perubahan-perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang

bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Sedangkan Quah (1976) mendefenisikan reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses dan prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Kemudian, Samonte (1979) mengartikan reformasi sebagai perubahan-perubahan atau inovasi-inovasi dalam penggunaan perencanaan dan adopsi untuk membuat sistem administrasi sebagai badan atau agen yang lebih efektif untuk perubahan sosial; sebagai instrumen yang baik untuk membawa persamaan politik kemudian sosial, dan perubahan ekonomi, semuanya dalam proses akselerasi pembangunan dan pembangunan bangsa.⁵⁷³

Warsito Utomo menambahkan bahawa hakikat dari pandangan-pandangan di atas berkisar pada empat hal. *Pertama*, reformasi mengandung pertalian adanya inovasi dan transformasi. *Kedua*, kesuksesan reformasi membutuhkan perubahan yang sistematik dalam kerangka yang luas, dengan cara hati-hati dan direncanakan. *Ketiga*, tujuan reformasi adalah untuk mencapai efektifitas. *Keempat*, reformasi haruslah dapat menanggulangi perubahan-perubahan lingkungan. jadi, ruang lingkup reformasi tidak hanya sebatas pada proses dan prosedur, namun juga berhubungan erat dengan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku.⁵⁷⁴

Reformasi biasanya diawali adanya kondisi kehidupan bangsa yang dipandang tidak sesuai lagi kerana banyaknya akibat negatif yang ditimbulkan. Akumulasi dari berbagai akibat negatif tersebut melahirkan tuntutan-tuntutan dari elemen bangsa akan adanya perbaikan dan perubahan. Di Indonesia sendiri, awal munculnya Era Reformasi ditandai dengan terjadinya krisis ekonomi, tetapi dari krisis ini kemudian timbulah berbagai krisis lainnya semisal krisis politik, hukum dan sebagainya. Afan Ghaffar mencatat, bahawa sampai tahun 1998 utang luar

⁵⁷³ Warsito Utomo, *Dinamika Administrasi Publik* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hlm. 60.

⁵⁷⁴ *Ibid.*

negeri swasta mencapai US\$ 80 milyar, nilai rupiah terus-menerus mengalami depresiasi, inflasi yang semakin meroket, cadangan devisa nasional yang menipis persediaan bahan sembako yang semakin terbatas, pengangguran yang semakin bertambah, dan ekonomi boleh dikatakan tidak berputar.⁵⁷⁵

Krisis ekonomi yang *sekarat* tersebut mengakibatkan timbulnya tuntutan dari berbagai pihak, baik dalam maupun luar negeri, agar Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden RI. Tuntutan dari dalam negeri, tentunya tekanan dari masyarakat Indonesia sendiri. Pada waktu itu, tuntutan dari masyarakat yang dimotori oleh kalangan perguruan tinggi melalui berbagai demonstrasi dan aksi mencapai puncaknya ketika tidak kurang dari 15.000 mahasiswa mengambil alih Gedung DPR yang mengakibatkan proses politik nasional menjadi lumpuh. Demikian juga tekanan dari dunia internasional, terutama Amerika Serikat, yang secara terbuka meminta agar Soeharto segera mengundurkan diri. Seperti ditayangkan oleh televisi CNN. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Madeline Albright, berulang kali menyatakan agar Presiden Soeharto segera mengundurkan diri dari jabatannya.⁵⁷⁶

Memuncaknya tekanan-tekanan tersebut, akhirnya mendorong Soeharto untuk tidak lain kecuali memilih mengundurkan diri dari jabatan yang diembannya selama lebih kurang 32 tahun. Soeharto lengser dari jabatannya pada tanggal 21 Mei 1998, dan diangkatlah B. J. Habibie sebagai pengantinya, yang pada waktu menjabat sebagai Wakil Presiden. Berawal dari tanggal mundurnya Soeharto dan diangkatnya B.J. Habibie tersebutlah Era Reformasi dalam tatahan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia yang baru dimulai.

Tumbangnya rezim orde baru yang ditandai dengan mundurnya Soeharto

⁵⁷⁵ Afan Ghaffar, *Op. Cit*, Hlm. 307.

⁵⁷⁶ *Ibid*, Hlm. 305

dari jabatan Presiden telah membawa pergeseran kekuasaan Presiden di Indonesia yang semula bersifat diktator ke arah yang demokratis, seperti terlihat pada Jadual 7.1 di bawah ini;

Jadual 7.1. Pergeseran Kekuasaan Presiden Indonesia

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|--|--|------------------|--------------|
| Kekuasaan Presiden Indonesia Selepas reformasi, sejauh mana bergeser | Lebih berkuasa | 85 orang | 28,4 % |
| | Lebih Berimbang | 170 orang | 56,6 % |
| | Tiada bergesernya dari presiden sebelumnya | 30 orang | 10 % |
| | Diktator | 15 orang | 5 % |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan 2009

Jadual 7.1 di atas menunjukkan bahawa selepas reformasi kekuasaan Presiden lebih berimbang, ini terlihat dari hasil kajian responden yang penulis lakukan dimana dari 300 orang jumlah keseluruhan responden yang penulis teliti, 170 orang (56,6 %) mengatakan kekuasaan Presiden selepas reformasi lebih berimbang, artinya bahawa selepas reformasi Presiden tidak lagi diktator seperti masa orde baru. Ini ditandai dengan diamandemennya UUD 45, dimana muncul lembaga-lembaga Negara yang baru, seperti misalnya Mahkamah Konstitusi(MK), DPD, dll, dan yang paling fundamental adalah mengenai pengesahan undang-undang dimana pada masa orde baru Presiden dapat menolak untuk mengesahkan suatu rancangan undang-undang, namun selepas reformasi apabila dalam waktu yang telah ditentukan Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR, maka secara langsung undang-undang itu sah dan berlaku, serta wajib untuk dilaksanakan.

**Jadual 7. 2. Masa Kekuasaan Presiden Indonesia yang Lebih Berkesan
dan Berjaya Dalam Mengamandemen UUD**

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|---|---------------------|------------------|--------------|
| Diantara masa kekuasaan Presiden Indonesia mana yang lebih berkesan dan berjaya dalam mengamandemen UUD | Presiden Seokarno | 30 orang | 10 % |
| | Presiden Soeharto | - | - |
| | Presiden Habibie | 225 orang | 85 % |
| | Presiden Megawati | 15 orang | 5 % |
| | Presiden SBY | - | - |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan 2009.

Jadual 7.2 di atas menunjukkan bahawa masa kekuasaan Presiden Indonesia yang lebih berkesan dan berjaya dalam mengamandemen adalah Presiden B.J. Habibie dimana 225 orang responden atau (85 %) dari 300 orang keseluruhan responden mengatakan Presiden B.J. Habibie yang lebih berkesan dan berjaya dalam mengamandemen Undang-Undang Dasar 45.

Sebenarnya ada prospek yang cerah setelah diangkatnya B.J. Habibie sebagai Presiden ketiga, terutama dalam rangka perbaikan ekonomi nasional yang sedang *sekarat* tersebut. Tetapi sayangnya, menurut Indria Samego, pengalaman Indonesia sering tidak terlalu menguntungkan. Kerena pada saat yang sama, adanya kemunculan berbagai persoalan ikutan yang tak terkirakan sebelumnya. Sebagai akibat dari pembangunan selama ini, *rising demands* memang terjadi hampir dalam segala dimensi kehidupan. Kebutuhan fisik dan nominal telah digantikan oleh tuntutan yang lebih kualitatif sifatnya. Bila sebelumnya banyak kalangan tidak terlalu mempersoalkan kualitas demokrasi, sekarang justru sebaliknya di mana demokrasi menjadi kebutuhan utama. Ia telah berubah

posisinya dari sekedar keinginan (*want*) menjadi kebutuhan (*need*).⁵⁷⁷

Habibie telah berupaya untuk mengatasi berbagai krisis yang terjadi dengan suatu bentuk gerakan reformasi. Indikasi konkretnya dapat dipantau dari sejumlah kebijaksanaan sosial ekonomi dan politiknya, misalnya dalam bidang HAM adanya pencabutan undang-undang mengenai subversi, pembatasan masa jabatan presiden, perubahan sejumlah undang-undang politik, kehidupan pers yang demokratik, rencana pembuatan undang-undang anti monopoli, dan sebagainya. Tetapi krisis multi-dimensi yang terjadi-bahkan telah melahirkan berbagai konflik-memang tidak mudah untuk diatasi dalam waktu yang singkat. Oleh kerana selain krisis ekonomi, Habibie juga menghadapi berbagai krisis dan konflik yang telah melebar pada kehidupan politik, hukum, sosial bahkan moral. Semua penyelesaian tersebut perlu waktu dan perencanaan yang matang.

Ketidaksabaran masyarakat ditambah pula sentimen negatif terhadap Habibie yang dihembuskan pihak yang tidak menyukainya, membuat Habibie beserta kebijaksanaannya menjadi serba salah. Kondisi tersebut akhirnya melahirkan keputusannya-yang disepakati oleh DPR-untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa (SI) MPR untuk memajukan pemilihan umum yang seyogyanya dilaksanakan pada tahun 2002 menjadi Tahun 1999. Dalam asumsinya, SI merupakan satu-satunya jalan untuk menyelesaikan masalah konflik politik yang dipercaya menjadi kunci penanggulangan krisis ekonomi.⁵⁷⁸

Di sinilah letak kelemahan Presiden Habibie. Oleh karna tidak memiliki keistimewaan politik seperti yang diperoleh Soeharto, maka kekuasaannya sangat

⁵⁷⁷ Harian Republika, 18 Sepetember 1999.

⁵⁷⁸ M. Dawam Rahardjo, *Orde Baru dan Orde Transisi*, UII Press, Yogyakarta, 1999 Hlm. 112.

rapuh. Menurut Afan Ghaffar, selain memperlihatkan gejala *manajemen ketakutan* kerana siapa saja tampaknya diberi konsesi, terdapat beberapa alasan mengapa kepresidenan Habibie sangat lemah, yaitu:

Pertama. Legitimasi kekuasaannya dipertanyakan banyak orang. Sejak muncul di panggung politik nasional, terutama ketika membentuk Ikatan Cendikiawan Muslim Indonesia (ICMI), Habibie selalu mengundang kontraversi. Banyak orang yang senang terbentuknya ICMI, tetapi banyak pula yang tidak senang, dan jarang ketidak senangan tersebut berhubungan dengan posisi dan *personality* Habibie sebagai orang yang dianggap sangat dekat dengan Soeharto..... Alasan kedua adalah munculnya persepsi yang sangat kuat di kalangan masyarakat bahawa Habibie merupakan warisan Soeharto yang perilaku dan kebijaksanaannya akan sama persis dengan Soeharto. Sentimen anti Soeharto kenyataannya juga merambat kepada siapa saja yang secara langsung mempunyai hubungan dengannya, dan Habibie termasuk di dalamnya.....

Persoalan ketiga bagi Habibie adalah, dia tidak memiliki basis massa yang kuat untuk membangun kekuasaan. Habibie bukanlah politisi dalam arti yang sebenarnya. Dia adalah seorang yang muncul dari atas dan dibesarkan oleh Soeharto lewat kepercayaan untuk memegang jabatan menteri dan sejumlah posisi lainnya.

Hal keempat yang menjadi sumber masalah di dalam kepresidenan Habibie adalah Timnya yang dianggap tidak kuat dan sebagian besar masih merupakan warisan Soeharto.⁵⁷⁹

Jadi, masa kepimpinan Habibie yang singkat hingga dilaksanakannya SI MPR selalu dihiasi oleh berbagai konflik, baik berbentuk vertikal maupun horisontal. Dalam bentuk vertikal, kelompok-kelompok yang menganggap kenaikan Habibie ke tahta kepresidenan sebagai proses inkonstitusional selalu melancarkan protes dan cemoohan atas ketidakberhasilan Habibie mengatasi berbagai persoalan bangsa.⁵⁸⁰ Skandal Bank Bali umpamanya, mereka jadikan

⁵⁷⁹ Afan Ghaffar. *Op. Cit.*, Hlm. 309-315.

⁵⁸⁰ Timbul dua kelompok yang borseberangan pandangan dalam hal pengangkatan Habibie menjadi Presiden. Kelompok yang menerima seperti Ali Sadikin, kalangan YKPK dan sebagainya. Demikian juga dikalangan kampus, para ahli tata negara seperti Ismail Suny, Harun Al Rasyid dan Yusril Ihza Mahendra merupakan kelompok yang menerima, sedangkan Dimyati Hartono merupakan bagian dari pihak yang menolak.

menu utama untuk menggoyang keberadaan Habibie dari kursi kepresidenannya. Sedangkan dalam bentuk horizontal, terjadinya berbagai konflik berbau SARA yang cukup meluas, seperti halnya kerusuhan yang terjadi di berbagai daerah seperti Sambas, Ambon, Aceh, dan sebagainya. Adapun menyangkut konflik seputar SI MPR 1999, menurut Anas Urbaningrum, konflik tersebut dapat dibagi menjadi dua kelompok utama. Konflik pertama adalah konflik di dalam arena SI MPR, yang membahas tema pengusutan harta kekayaan mantan presiden Soeharto dan soal berapa jumlah kursi Fraksi ABRI di DPR. Konflik kedua adalah konflik diluar SI MPR, yang dibuktikan lewat fakta-fakta di lapangan saat SI digelar di senayan, mengenai adanya konflik antar massa pro dan kontra SI tak terhindarkan.⁵⁸¹ Sebut saja kelompok yang pro seperti KISDI, HAMMAS dan FURKON, sedangkan yang kontra seperti FORKOT, FAMREO dan KOMRAD.⁵⁸²

Puncak dari berbagai konflik vertikal tersebut adalah dengan ditolaknya pidato pertanggungjawaban Habibie pada Sidang Umum (SU) MPR 1999, tepatnya pada rapat paripurna IX tanggal 15 Oktober 1999. Dalam rapat paripurna ini, ternyata yang menolak berjumlah 355 suara sedangkan yang menerima berjumlah 322 suara, selebihnya 9 suara abstain dan 4 suara tidak sah. Dengan penolakan tersebut, maka secara berjiwa besar Habibie mengambil keputusan untuk mengundurkan diri dari pencalonan presiden untuk periode 1999-2004. Sementara SU MPR tersebut akhirnya melahirkan Presiden RI Ke-4 yaitu Abdurrahman Wahid (Gus Dur).

⁵⁸¹ Anas Urbaningrum, *Ranjau-ranjau Reformasi; Potret Konflik Pacsa Kejatuhan Soeharto*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, Hlm. 107-108.

⁵⁸² Tempo, 30 Nopember 1998.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh anggota MPR, tetapi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di lakukan secara langung oleh rakyat. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Jadual 7. 3 di bawah ini :

Jadual 7.3. Pemilihan Raya Presiden Diadakan Secara Langsung

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|--|---------------------|------------------|--------------|
| Pemilihan raya presiden diadakan secara langsung | Amat bersetuju | 235 orang | 78, 3 % |
| | Bersetuju | - | - |
| | Kurang bersetuju | 65 orang | 21, 7 % |
| | Tak bersetuju | - | - |
| | Berkecuali | - | - |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan, 2009

Jadual 7.3 di atas menunjukkan bahawa masyarakat sangat bersetuju jika pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langung oleh rakyat, dimana dari 300 orang jumlah responden secara keseluruhan 235 orang atau (78,3%) masyarakat sangat bersetuju jika Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung.

Amandemen UUD 1945 telah menghapus istilah lembaga tertinggi Negara dengan istilah lembaga tinggi Negara, artinya selepas reformasi UUD 1945 tidak menghendaki adanya lembaga kekuasaan yang memiliki kewenangan lebih tinggi dari dari lembaga lainnya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat Jadual 7.4 di bawah ini:

Jadual 7.4. Selepas Reformasi Dalam Aspek Cabang Kekuasaan di Indonesia yang Paling Berkuasa

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|--|---------------------|------------------|--------------|
| Selepas Reformasi dalam aspek cabang kekuasaan di Indonesia, yang mana pada pendapat anda yang paling berkuasa ? | MPR | 35 orang | 11,6 % |
| | Presiden | 225 orang | 75 % |
| | MA | 3 orang | 1 % |
| | DPR | 37 orang | 12,4 % |
| | Birokrat | - | - |
| | Menteri | - | - |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan, 2009

Jadual 7.4 di atas menunjukkan bahawa selepas reformasi lembaga negara yang paling berkuasa di Indonesia ialah Presiden, dari 300 orang jumlah responden secara keseluruhan 225 orang atau 75 % mengatakan Presidenlah yang paling berkuasa selepas reformasi. Hal ini merupakan konsekuensi dari sistem Presidensial yang di anut dalam ketatanegaraan Indonesia. Ini terbukti bahawa setiap pembentukan lembaga-lembaga baru yang bersifat sementara berada di bawah tanggungjawab Presiden. Presiden selaku Kepala Negara berhak untuk membentuk lembaga-lembaga baru yang sifatnya sementara untuk menunjang kinerja Presiden selaku Kepala Pemerintahan tertinggi.

Gus Dur merupakan Presiden RI yang pertama ditetapkan setelah terpilih secara demokratis dalam pemungutan suara di MPR. Naiknya Gus Dur ke kursi kepresidenan lebih didukung oleh adanya koalisi besar antara partai yang tergabung dalam *Poras Tengah*, Partai Golkar dan kekuatan lainnya yang ada di MPR, dan bukan hanya oleh PKB yang dipimpinnya. Bayangkan, hanya bermodal 11 % suara-kursi PKB di DPR – ia dapat mengalahkan Megawati Soekarnopoitri dan PDIP yang nota benanya sebagai partai pemenang Pemilihan Umum 1999 (35% suara).

Akan tetapi, ketika berada di tumpuk kekuasaan, eksistensi koalisi besar tersebut seolah-olah dilupakan Gus Dur. Indikasinya, Hamzah Haz diberhentikan dari jabatan Menteri Kesejahteraan Rakyat, padahal Hamzah Haz merupakan

Ketua Umum PPP yang punya andil besar dalam memenangkan Gus Dur. Yusril Ihza Mahendra, Ketua Umum PBB yang juga aktor Poros Tengah, diberhentikan Gus Dur dari jabatan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Kemudian berturut-turut, seperti M. Nurmahmudi Ismail (Presiden/Ketua Umum Partai Keadilan) diberhentikan sebagai Menteri Kehutanan, Jusuf Kalla (dari Partai Golkar) diberhentikan sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan serta Laksamana Sukardi (dari partai PDIP) diberhentikan sebagai Menten Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN. Demikian juga nasib yang dialami oleh Kapolda Rusdihardjo, Jenderal Polisi yang diusulkan oleh Amien Rais.

Bahkan ancaman Serupa juga dihadapi oleh Menteri Koordinator Ekonomi, Kewangan dan Industri Kwik Kian Gie dan Menteri Kuangan Bambang Sudibyo. Mereka memang tak sempat dipecat, karena Kwik mundur sebelum jatuh hukuman, sementara Bambang tak diangkat lagi dalam kabinet hasil *reshuffle*.

Konsekuensinya jelas makin mempersurut dukungan terhadap Gus Dur beserta kebijakannya. Dalam kondisi lemahnya dukungan ini, Gus Dur seringkali *salah tingkah* dengan kebijakan dan ucapannya yang mengundang kontoversi. Pada waktu yang hampir bersamaan datang pula berbagai kasus yang mengguncang posisi Gus Dur, seperti halnya kasus Bulogate dan Bruneigate. Herannya, setelah itu Gus Dur, justru semakin lantang menyatakan diri mendapat dukungan rakyat, meskipun sebagian besar wakil rakyat di DPR dan MPR semakin menunjukkan sikap berbeda, tidak lagi mendukung Gus Dur. Di sinilah kesalahan Gus Dur, seolah-olah dia lupa bahwa sistem ketatanegaraan pada waktu

itu belum berubah, bahawa MPR masih berwenang memilih Presiden/Wakil Presiden dan juga berwenang pula untuk memberhentikannya.

Kasus Buloggate dan Bruneigate berlanjut dengan dikeluarkannya Momerendum I dan II. Ketika Memorandum II tak diindahkan Gus Dur, akhirnya DPR meminta MPR agar menggelar Sidang Istimewa (SI) untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Gus Dur melakukan perlawanan terhadap tindakan tersebut yang dipandangnya sebagai suatu inkonstitusional. Gus Dur menolaknya dengan mengeluarkan Dekrit untuk membubarkan DPR/MPR. Tetapi sialnya bagi Gus Dur, Dekrit yang dikeluarkannya tidak semulus Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959. Jika Dekrit Soekarno didukung oleh sebagian besar anggota Konstituante dan ABRI, maka Dekrit Gus Dur tidak didukung oleh MPR dan TNI/Polri, bahkan MA juga menolak Dekrit Presiden 22 Juli 2001 tersebut.⁵⁸³

Bumerangnya bagi Gus Dur, di mana MPR akhirnya mempercepat penyelenggaraan SI pada 23 Juli 2001. Dengan hanya didukung kekuatan PKB dan PDKB (Partai Demokrasi Kasih Bangsa) yang minoritas di MPR, praktis Gus Dur tidak dapat berbuat apa-apa. Melalui Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tanggal 23 Juli 2001 Gus Dur akhirnya diberhentikan dari jabatan Presiden RI. Selanjutnya melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 tanggal 24 Juli 2001. MPR menetapkan Megawati Soekarnopoetri – sebelumnya menjabat Wakil Presiden RI periode 1999-2004 – menjadi Presiden RI Ke-5, untuk melanjutkan masa yang tersisa dari periode kepresidenan 1999-2004. SI MPR tersebut juga

⁵⁸³ Harian Kompas. 23 Juli 2001.

menetapkan Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden guna mendampingi Megawati. Peranan MPR sebagai lembaga tinggi Negara sangat besar seperti terlihat pada Jadual 7.5 berikut ini :

Jadual 7.5 Peranan MPR

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|--------------|----------------------------------|------------------|--------------|
| Peranan MPR | Berperan | 179 orang | 59,7 % |
| | Tidak Berperan (tidak berfungsi) | - | - |
| | Kurang Berperan | 62 orang | 20,6 % |
| | Tidak Terlalu Menonjol | 59 orang | 19,7 % |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan, 2009

Jadual 7.5 di atas menunjukkan bahwa mayoriti responden mengatakan bahawa MPR sebagai lembaga tinggi Negara sangat berperan ini terlihat dari 300 orang jumlah keseluruhan responden 179 orang atau (59 %) mengatakan bahawa MPR sangat berperan, apalagi ketika pada masa orde baru MPR selaku lembaga tertinggi negara mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Namun selepas reformasi (amandemen) UUD 1945 peranan MPR selaku lembaga Negara mulai bergeser, ini terlihat pada masa orde baru pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR selaku lembaga tertinggi Negara, peranan MPR selepas reformasi dapat dilihat seperti Jadual 7.6 seperti di bawah ini :

Jadual 7.6. Mengenai Pegeseran Peranan MPR Menurut UUD Ketika Reformasi

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|---|-----------------------------------|------------------|--------------|
| Mengenai Peranan MPR Bergeser Menurut UUD Selepas Reformasi | Lebih Bermasyarakat | 47 orang | 15,7 % |
| | Lebih Demokratik | 27 orang | 9 % |
| | Lebih didengar | 15 orang | 5 % |
| | Lebih berkesan | 8 orang | 2,7 % |
| | Perwakilan Berimbang | 3 orang | 1 % |
| | Sama Sahaja dari dulu Hingga Kini | 200 orang | 66,6 % |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan, 2009

Jadual 7.6 di atas menunjukkan bahawa peranan MPR pada era reformasi pada prinsipnya sama sahaja dari dulu hingga kini, ini terlihat dari tanggapan responden, dimana 300 orang jumlah keseluruhan responden, 200 orang atau (66,6%) mengatakan sama sahaja dari dulu hingga kini, artinya tidak ada perubahan pergeseran peranan MPR yang signifikan antara masa orde baru dengan era reformasi. Ditambah lagi rendahnya kualitas-kualitas anggota MPR yang merupakan faktor penentu terhadap lembaga itu sendiri, ini terlihat seperti Jadual 7.7 di bawah ini :

Jadual 7.7. Kualiti (Kualitas) Ahli-ahli MPR

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|----------------------------------|---------------------|------------------|--------------|
| Kualiti (Kualitas) Ahli-ahli MPR | Berkualitas | 125 orang | 41,7 % |
| | Tidak Berkulitas | 175 orang | 58,3 % |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan, 2009

Dinamika politik yang terjadi di atas menciptakan adanya kesulitan untuk menentukan bagaimana format politik era ini sebenarnya. Setidaknya ada dua

alasan untuk itu. *Pertama*, kerena era ini masih berada dalam masa transisi yang lebih banyak *euphoria*-nya,⁵⁸⁴ yakni dari masa Orde Baru sebelumnya menuju Era Reformasi yang sebenarnya. Oleh kerana itu, realitas yang terjadi masih merupakan bagian dari upaya untuk lebih mencari-cari atau mencoba-coba format yang terbaik. Contohnya dalam penetapan undang-undang mengenai politik. Sejak digulirkannya era ini tahun 1998 telah terjadi dua kali pembentukan undang-undang perpolitikan, yaitu Undang-undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Undang-undang No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga undang-undang tersebut kemudian diperbaharui lagi dengan Undang-undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, dan Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, bahkan ditambah lagi dengan Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Kedua, era ini baru saja berjalan sehingga banyak instrumen yang disiapkan belum dapat berjalan sebagaimana mestinya, seperti halnya muatan-muatan UUD 1945 sesudah amandemen, MPR baru menyelesaikan amandemen keempat UUD 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002. Pasca di amandemennya UUD 1945 ternyata tidak membawa perubahan yang begitu signifikan seperti terlihat pada Jadual 7.8 di bawah ini :

⁵⁸⁴ Semua orang dan kelompok masyarakat merasa lega kerana terlepas dari sebuah beban berat yang bernama otoritarianisme di bawah rezim pemerintahan Soeharto. Orang atau masyarakat pada umumnya merasa boleh melakukan apa saja kerana terbebas dari belenggu kekuasaan. Afan Ghaffar, *Op. Cit.*, Hlm. 316.

Jadual 7.8. UUD Selepas Reformasi Sejauhmana Bergeser

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|--|-----------------------------------|-------------------------|-------------------|
| UUD Selepas Reformasi sejauh mana bergeser | Tidak Telus (Transparan) | 63 orang | 21 % |
| | Masih tak demokratik | 127 orang | 42 % |
| | Masih belum berkesan | 29 orang | 9,64 % |
| | Masih tidak berimbang | 31 orang | 10 % |
| | Sama sahaja dari dulu hingga kini | 50 orang | 16,64 % |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan, 2009

Jadual 7.8 di atas menunjukkan bahawa terjadinya amandemen UUD 1945 tidak membawa perubahan yang berarti dan masih tak demokratik, dimana perubahan UUD hanya bersifat formalistik belaka, hal ini sama dengan tanggapan responden yang penulis kaji seperti terlihat pada Jadual 7.8 di atas, dimana dari 300 orang jumlah responden, 127 orang atau (42 %) mengatakan UUD selepas reformasi belum demokratis, sehingga pada saat ini masih banyak kalangan yang ingin melakukan amandemen ke – 5 terhadap UUD 1945.

Tidak bisa dinafikkan bahawa UUD yang baru tersebut banyak memuat ketentuan yang baru pula, bahkan telah merubah struktur ketatanegaraan Indonesia, seperti adanya penambahan dan pengurangan pada struktur kelembagaan Negara. Pergeseran kandungan/ muatan UUD 1945 selepas reformasi dapat terlihat seperti Jadual 7.9 di bawah ini :

**Jadual 7.9. Kandungan/ Muatan UUD Selepas Reformasi
Sejauh Mana Bergerser**

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|--|---|------------------|--------------|
| Kandungan/ Muatan UUD Selepas Reformasi Sejauh Mana Bergerser | Sama Sekali Tidak di pahami | 21 orang | 7 % |
| | Bergeser khususnya berkaitan dengan Otonomi | 106 orang | 35,3 % |
| | Bergeser dengan adanya lembaga-lembaga Negara yang baru | 173 orang | 57,7 % |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan, 2009

Terjadinya perubahan kandungan/ muatan UUD merupakan suatu konsekuensi atas diamandemennya UUD 1945, dengan terjadinya perubahan kandungan/ muatan ditandai dengan dibentuknya lembaga-lembaga negara yang baru seperti, DPD, Mahkamah Konstitusi.

Meskipun demikian, indikasi-indikasi yang berkenaan dengan kehidupan politik, sebenarnya sudah tercermin pada awal kehadiran Era Reformasi. Seperti dimaklumi, Era Reformasi-dimulai sejak tahun 1998 seiring dengan berakhirnya Orde Baru pada tahun yang sama-memiliki beberapa agenda utama, yaitu amandemen UUD 1945, merubah undang-undang politik, menghapus dwifungsi ABRI, pelaksanaan otonomi daerah, dan mengadili para pelanggar HAM dan KKN. Agenda tersebut sebagian telah terakomodasi dalam SI MPR 10-13 Nopember 1998 yang menghasilkan 12 Ketetapan MPR, antara lain ketetapan mengenai pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, tentang haluan negara, otonomi daerah, HAM, KKN, politik dan ekonomi.

Khususnya mengenai otonomi daerah, pemerintahan Era Reformasi menempatkan masalah ini sebagai bagian integral dari agenda reformasi total di

Indonesia. Wujud dari kesungguhan tersebut terbukti dari dikeluarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, di antaranya, sebagai kelanjutan dari amanat yang tertuang dalam Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 hasil SI 1998. Tidak cukup sampai di situ, Sidang Tahunan (ST) MPR pada tahun 2000 kembali merekomendasikan kebijakan dalam penyelenggaraan autonomi daerah, yang dituangkan lewat Ketetapan MPR No. IV IMPR/2000. Pergeseran Autonomi Daerah seperti terlihat pada Jadual 7.10 di bawah ini :

Jadual 7.10. Pergeseran Autonomi Daerah

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|--|---------------------|------------------|------------|
| Mengenai UUD (Konstitusi Indonesia selepas Reformasi yang mengenai Autonomi Daerah sejauh mana bergeser / berubah ? adakah ... | Lebih Demokratik | 210 orang | 70 % |
| | Lebih dipahami | 20 orang | 7 % |
| | Lebih Berkesan | - | - |
| | Lebih Transparan | 70 orang | 23 % |
| Total | 300 Orang | 100 % | |

Sumber : Data Olahan, 2009

Jadual 7.10 di atas menunjukkan bahawa selepas reformasi telah membawa pergeseran mengenai autonomi daerah itu sendiri. Selepas reformasi pemerintah pusat telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri melalui asas disentralisasi dan tugas pembantuan.

Pemerintah pusat telah memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah melalui Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang sekarang telah direvisi dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004.

Di balik euforinya pemerintah daerah dengan dikeluarkannya undang-undang tentang autonomi daerah, banyak terjadi kendala mengenai implementasi undang-undang itu sendiri, misalnya lemahnya pemahaman masyarakat terhadap undang-undang itu sendiri dan adanya kesenjangan antara daerah yang kaya dengan daerah yang miskin sehingga menyulitkan pemerintah dalam pelaksanaan undang-undang itu sendiri. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat Jadual 7.11 di bawah ini :

Jadual 7.11. Autonomi Daerah Selepas Reformasi

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|-----------------------------------|---------------------|------------------|--------------|
| Autonomi Daerah Selepas Reformasi | Dipahami | 77 orang | 25,6 % |
| | Kurang dipahami | 13 orang | 4,3 % |
| | Tidak Berimbang | 139 orang | 46,4 % |
| | Sama saja | 71 orang | 23,7 % |
| Total | | 300 orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan, 2009

Jadual 7.11 di atas menunjukkan bahawa kehadiran Autonomi daerah telah membawa kesenjangan antara daerah. Seperti terlihat pada Jadual 7. 11 di atas dari 300 orang jumlah responden, 139 orang atau (46 %) mengatakan bahawa Autonomi daerah tidak berimbang antara daerah yang satu dengan yang lain. Dalam rangka melaksanakan Autonomi daerah agar dapat berjalan dengan baik tentunya harus dilaksanakan secara baik serta dapat dirasakan langsung oleh masyarakat daerah.Untuk lebih jelasnya mengenai cara meningkatkan peran masyarakat terhadap Autonomi daerah dapat dilihat pada Jadual 7. 12 berikut ini :

Jadual 7. 12 Meningkatkan Kesadaran/ Partisipasi Rakyat dalam Sistem Autonomi UUD 2009

| No | Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|--------------|---|---|------------------|--------------|
| 1 | Terangkan Bagaimana Hendak Meningkatkan Kesadaran/ Partisipasi Rakyat dalam sistem Otonomi UUD 2009 ini | Para Pemimpin Daerah Harus Memperhatikan Kepentingan Para Masyarakat <u>Dibawah</u> | 215 orang | 71, 7 % |
| | | Hak-hak rakyat harus dipenuhi dan taraf hidupnya harus ditingkatkan | 45 orang | 15 % |
| | | Sistim Otonomi Harus bermamfaat bagi masyarakat | 15 orang | 5 % |
| | | Harus Transparan dan Dana Anggaran berpihak kepada masyarakat, dan keamanan harus tetap terjaga | 25 orang | 8, 3 % |
| Total | | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan 2009,

Jadual 7.12 di atas menunjukkan bahawa peranan Pemimpin Daerah harus memperhatikan kepentingan Para Masyarakat di bawah, artinya masyarakat akan ikut berpartisipasi jika program atau rancangan yang dibuat oleh pemerintah daerah berkaitan dengan hajat hidupnya.

Akan tetapi, sebelum Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tersebut dikeluarkan, sebenarnya telah dicanangkan adanya beberapa konsep dasar dalam penyelenggaraan Autonomi daerah, yang kemudian dijadikan landasan bagi lahirnya undang-undang tersebut. Konsep-konsep dasar yang dimaksud, menurut Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, di antaranya:

Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan Kepala Daerah.
Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan daerah harus dipertegas. Pemberdayaan fungsi-fungsi DPRD dalam bidang

legislasi, representasi dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilakukan⁵⁸⁵

Dalam hubungan dengan pembahasan mengenai dinamika politik Era Reformasi, maka konsep dasar kedua di atas perlu dikaji lebih lanjut. Penguatan peran politik DPRD atau dalam ungkapan lain dikatakan sebagai bentuk penguatan rakyat melalui DPRD, beralasan jika melihat kondisi sebelumnya, di mana keberadaan DPRD hanya *bak kerak tumbuh di alas batu*. Tetapi konsep penguatan tersebut jangan sampai meletakkan DPRD subordinatif atas Kepala Daerah. Peran DPRD menguat berarti DPRD dapat menjalankan ketiga fungsinya secara sempurna, dan juga DPRD merupakan mitra sejajar bagi Kepala Daerah.

Namun, kerana adanya keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD tanpa diikuti oleh penjelasan undang-undang yang limitatif, maka yang terjadi dalam implementasinya adalah pembengkakan wewenang DPRD yang ujungnya bersifat subordinatif atas Kepala Daerah. Banyak kes yang dapat dijadikan indikasinya, seperti halnya kes pemberhentian Walikota Surabaya (Bambang DH.), kes pemecatan Gubernur Kalimantan Selatan (Sjachriel Darham), kes pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara Jambi (As'ad Syam), penolakan terhadap hasil pemilihan Gubernur Lampung (Azizier Dianis Tabrani), dan pemberhentian Bupati Kampar (Jefri Nour).

Gubernur selaku Kepala Daerah merupakan pejabat publik yang diberi wewenang oleh pemerintah pusat melalui asas disentralisasi dan tugas pembantuan mempunyai kekuasaan penuh dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, sebagaimana yang diatur oleh Undang-undang Nomor 22

⁵⁸⁵ Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyas Rasyid, *Op. Cit.*, Hlm. 175-177.

Tahun 1999 tentang Autonomi Daerah, sekarang Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Untuk lebih jelasnya eksitensi kekuasaan Gubernur dapat dilihat pada Jadual 7. 13 berikut ini :

Jadual 7.13. Kekuasaan Gubernur Selepas Reformasi

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|--------------------------------------|---------------------|------------------|--------------|
| Kekuasaan Gubernur selepas reformasi | Kuat | 165 orang | 55 % |
| | Berpengaruh | 15 orang | 5 % |
| | Demokratik | 5 orang | 1,7 % |
| | Tidak berpengaruh | 15 orang | 5 % |
| | Sama sahaja | 100 orang | 33,3 |
| Total | | 300 orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan, 2009

Dalam kes penolakan Gubernur Lampung. Sebenarnya sebelum dilakukan pemilihan tersebut, Presiden sudah mengirim surat kepada Ketua DPRD Lampung yang isinya untuk menunda pemilihan kerana salah seorang calon (Azizier Dianis Tabrani) masih terkait dengan masalah hukum. Tetapi, apakah dikenakan Ketua DPRD masih mempunyai hubungan dekat dengan calon tersebut sehingga surat tersebut tidak disampaikan dalam rapat dewan atau memang kerana DPRD merasa dapat menentukan segalanya, maka acara pemilihan tersebut tetap digelar. Hasilnya, pasangan Gubernur Azizier Dianis Tabrani/Ansory Yunus yang dipilih oleh DPRD tanggal 30 Desember 2002 tersebut ditolak Presiden. Kemudian lewat Kepres No. 8 Tahun 2003, Presiden melalui Mendagri menunjuk pelaksana harian Gubernur Lampung.⁵⁸⁶

Pada prinsipnya kelembagaan pelaksanaan Autonomi Daerah lebih banyak di selenggarakan pada daerah tingkat II (Kabupaten/Kota), sehingga daerah

⁵⁸⁶ Harian Kompas, 6 Februari 2003. 517 Pasal 58 ayat (1).

tingkat II yang mempunyai otoritas penuh terhadap penyelenggaraan Autonomi Daerah. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Jadual 7.14 di bawah ini :

Jadual 7.14. Kelembagaan yang Lebih Berkuasa di Daerah Selepas Reformasi

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|---|---------------------|------------------|--------------|
| Siapa yang lebih berkuasa di daerah selepas reformasi | Gubernur | 73 orang | 24,3 % |
| | Bupati | 224 orang | 74,7 % |
| | DPRD | 3 orang | 1 % |
| | Birokrat | | |
| Total | | 300 orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan, 2009

Dalam hal kes pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara Jambi. Sebenarnya menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999, apabila Kepala Daerah berhalangan tetap jabatannya diganti oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya. Kiranya sangat relevan jika Wakil Bupati (As'ad Syam) ditetapkan langsung menggantikan kedudukan Bupati (Ahmad Ripin) yang telah meninggal dunia. Tetapi apa yang terjadi? DPRD tidak mau menetapkan langsung kecuali melalui rapat paripurna untuk menentukan setuju atau tidaknya penetapan tersebut. Meskipun akhirnya As'ad Syam ditetapkan sebagai Bupati untuk menggantikan Ahmad Ripin, namun proses tersebut senyataanya telah bertentangan dengan ketentuan Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Selepas reformasi Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemerintahan didaerahnya memiliki kewenangan yang kuat dan strategis sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, untuk lebih jelasnya

mengenai eksistensi karakter kekuasaan Bupati/Walikota dapat dilihat pada Jadual

7. 15 berikut ini :

Jadual 7.15. Karakter Kekuasaan Bupati / Walikota Selepas Reformasi

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|---|---------------------|------------------|------------|
| Selepas Reformasi Karakter Kekuasaan Bupati (Kepala Daerah) | Relevan | 56 orang | 18, 7 % |
| | Demokratik | 92 orang | 30,7 % |
| | Kuat | 115 orang | 38, 3 % |
| | Tidak Kuat | 16 orang | 5, 3 % |
| | Lemah | 21 orang | 7 % |
| Total | 300 orang | 100 % | |

Sumber : Data Olahan, 2009

Jadual 7.15 di atas jika tidak di awasi secara komprehensif oleh DPRD sebagai lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan (*controlling*), maka akan meimbulkan karakter kekuasaan pemerintahan daerah yang otoriter, yang akan berdampak terhadap pembangunan di daerah itu sendiri.

Demikian juga, adanya kecenderungan pihak DPRD untuk mendapatkan imbalan uang dalam pembentukan kebijakan publik atau melakukan *blackmailing* dalam menolak LPJ Kepala Daerah. Menurut catatan Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, bahawa pada salah satu Provinsi di Jawa, DPRD menghabiskan dana sebesar Rp. 1.500.000.000,- untuk membahas Rencana Strategis (Renstra) yang diajukan oleh Gubernur. Hal yang sama diakui pula oleh Gubernur lainnya juga di Jawa, bahawa DPRD meminta imbalan sebesar Rp. 100.000.000,- untuk menerima LPJ Tahunan Gubernur yang bersangkutan.⁵⁸⁷

⁵⁸⁷ Syaukani HR., Afan Ghaffar cian Riyaas Rasyid, *Op. Cit.*, Hlm. 259-260.

Kemudian satu kes lagi yang mengindikasikan betapa kuatnya kekuasaan yang dimiliki oleh DPRD pada Era Reformasi ini, yaitu kes korupsi di lingkungan DPRD Kota Padang, Kota Payakumbuh, Kabupaten Garut dan Bandar Lampung. DPRD Bandar Lampung tersandung kes korupsi, yakni adanya penyalahgunaan APBD senilai lebih dari Rp 3,7 miliar. Menurut jaksa, dalam rapat panitia khusus para terdakwa telah meningkatkan tunjangan asuransi kesehatan, yang semula diusulkan Rp. 10 juta menjadi Rp. 20 juta perorang setiap tahun. Padahal, dalam Peraturan Pemerintah No. 110 Tahun 2000 disebutkan, tunjangan asuransi kesehatan semestinya dianggarkan sesuai dengan golongan IV sebesar Rp. 40.000,- perorang setiap bulan atau sebesar Rp. 480.000,- pertahun. Di Kota Payakumbuh, Ketua DPRD Chin Star diduga sebagai aktor utama dalam kes korupsi APBD 2003 Kota Payakumbuh. Di Kabupaten Garut, menurut *Garut Government Watch* (GGW) adanya kes penyalahgunaan anggaran DPRD Garut sejak tahun 2001 hingga Maret 2003 sebesar Rp. 6,6 miliar.⁵⁸⁸ Sedangkan di Kota Padang, 10 orang dari 41 anggota DPRD Padang resmi ditahan kerana terlibat kes tindak pidana karupsi sebesar Rp.10,4 miliar atas dana APBD Kota Padang pada tahun 2000 dan 2001 serta membuat dokumen perjalanan fiktif.⁵⁸⁹

Semua kes tersebut yang pada dasarnya hanyalah sebagian kecil dari berbagai kes yang terjadi kurun waktu 1999-2004 – mengindikasikan adanya praktik-praktik DPRD yang tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan Meskipun tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan, namun sebagian dari kes-kes tersebut – misalnya kes pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara

⁵⁸⁸ Harian Kompas, 8 Juni 2004

⁵⁸⁹ *Ibid*, 16 Mei 2004.

Jambi serta kes meminta imbalan uang atau *blackmailing* yang dilakukan DPRD – dibiarkan begitu saja seolah-olah dilegalisasi keberadaannya. Mengapa sebagianya dibiarkan begitu saja? Jawabannya tidak lain kecuali dinamika politik yang terjadi memang berupaya untuk lebih memberdayakan DPRD. Pihak pusat dalam hal ini seringkali ambivalen, terkadang menanggapinya dengan serius seperti kes penolakan Gubernur Lampung dan terkadang membiarkannya sama sekali seperti kes di Muara Jambi tersebut.

Praktik-praktik yang terjadi di luar ketentuan peraturan perundangan tersebut, juga telah bertentangan atau telah bergeser dari ketentuan UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Alasannya tidak jauh berbeda dengan dinamika politik yang terjadi pada masa Orde Baru dan Orde Lama, yakni adanya bentuk wewenang yang bersifat subordinatif antara lembaga lembaga kekuasaan. Perbedaannya hanyalah terletak pada siapa wewenang subordinatif itu berada. Jika sebelumnya-masa Orde Baru dan Orde Lama wewenang itu berada di tangan Kepala Daerah, maka dalam Era Reformasi wewenang tersebut beralih ke DPRD.

BAB VIII

SOLUSI MENCAPAI KESEIMBANGAN

PENGAGEHAN KEKUASAAN

8.1. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Terdapat tiga alasan mengapa pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan suatu solusi untuk mencapai keseimbangan dalam Pengagehan kekuasaan pemerintahan daerah, yakni alasan secara yuridis, politis dan empiris. *Pertama*, secara yuridis sebenarnya UUD 1945 sesudah amandemen punya keinginan kuat untuk melaksanakan pemilihan langsung terhadap pemegang jabatan lembaga-lembaga kekuasaan, khususnya yang bersentuhan langsung dengan konsep keadulatan rakyat. Dalam Pasal 22 E terlihat bahawa semua lembaga-lembaga kekuasaan. seperti lembaga legislatif (DPR, DPD dan DPRD) dan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden), dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Jika DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat, jadi sudah seharusnya Kepala Daerah yang sederajat dengan DPRD juga dipilih secara langsung oleh rakyat. Seandainya prinsip pemilihan langsung tersebut tidak diimplementasikan dalam pemilihan Kepala Daerah, berakibat timbulnya pertentangan prinsip dalam UUD 1945 kerana adanya asas tertentu yang tidak digunakan, yakni asas keadilan yang merata.

Menurut asas keadilan yang merata, bahawa hukum nasional bertujuan untuk terus meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat secara

merata.⁵⁹⁰ Ketidakadilan dalam materi tersebut, dapat menyentuh pada rakyat dan juga bagi Kepala Daerah. Ketidakadilan bagi rakyat, kerana rakyat tidak dapat menentukan pilihan langsung secara nuraninya pada calon pemimpinnya. Sebaliknya, ketidakadilan bagi Kepala Daerah kerana semua anggota (yang menduduki) Jembaga kekuasaan politis yang berwenang dalam pengambilan keputusan politis atau lembaga yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat – DPR dan DPD (Legislatif). Presiden dan Wakil Presiden (Eksekutif), serta DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (Legislatif Daerah)- dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.⁵⁹¹ Tetapi kenapa tidak bagi Kepala Daerah, sedangkan Kepala Daerah juga berposisi sama dengan lembaga-lembaga tersebut, yakni sebagai lembaga eksekutif daerah. Dengan kata lain, pertentangan materi tersebut menunjukkan tidak digunakannya prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif secara serupa dalam suatu pemilihan umum.

Secara yuridis juga, UUD 1945 sesudah amandemen menganut sistem pemerintahan presidensial (*non-parliamentary or fixed executive system*). Meskipun menurut Sri Soemantri M. sistem tersebut masih memerlukan pengkajian lebih lanjut,⁵⁹² tetapi berdasarkan indikasi-indikasi yang ada maka

⁵⁹⁰ Padmo Wahjono, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-kelenluan Pokok Peraturan Perundang-undangan*, Proyek Pusat Perencanaan Hukum dan Kodifikasi BPHN, Departemen Kehakiman RI, 1985, Hlm. 6. Baca juga Sunaryati Hartono, *Asas-asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Majalah BPHN Nomor 2 Tahun 1988, Hlm. 70-76.

⁵⁹¹ UUD 1945 Pasal 22E ayat (2).

⁵⁹² Sri Soemantri M., UUD 1945, Kedudukannya dan Aspek-aspek Perubahannya, *Op. Cit.*, Hlm. 30

UUD 1945 sesudah amandemen tidak dapat dipandang sebagai konstitusi yang menganut sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive system*).

Oleh kerana sebagaimana dimaklumi bahawa sistem pemerintahan parlementer memiliki karakteristik-karakteristik utama, yaitu:

- a. Lembaga eksekutif atau pemerintah harus bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan (parlemen). Demikian juga menteri-menteri harus bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan, baik secara terpisah maupun secara bersama-sama dengan pimpinan lembaga eksekutif.
- b. Pimpinan lembaga eksekutif atau pemerintah dipilih dan diangkat oleh lembaga perwakilan.
- c. Lembaga perwakilan dapat menyatakan permintaan pertanggungjawaban atau mosi tidak percaya kepada lembaga eksekutif atau pemerintah dalam hal-hal yang menyangkut kebijakan pemerintahan melalui hak interpelasi.
- d. Adanya Raja atau Presiden berkedudukan yang tidak dapat diganggu gugat.
- e. Pihak eksekutif dapat membubarkan badan perwakilan.⁵⁹³

Sementara karakteristik-karakteristik tersebut tidak ditemukan dalam UUD 1945 sesudah amandemen, kecuali karakteristik-karakteristik yang bersifat pemerintahan presidensial. Ada beberapa indikasi kalau sistem pemerintahan presidensial dianut oleh UUD 1945 sesudah amandemen, yaitu:

⁵⁹³ Joeniarto, *Op. Cit.*, Hlm. 69, Bandingkan dengan Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *Op. Cit.*, Hlm. 212-215, Juga dalam N. Jayapalan, *Op. Cit.*, Hlm. 67-69..

- a. Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahawa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (ekskutif).
- b. Pasal 17 ayat (1) dan (2) menegaskan bahawa menteri-menteri adalah pembantu Presiden, ia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- c. Pasal 6A ayat (1) menegaskan bahawa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- d. Pasal 7C menegaskan bahawa Presiden tidak dapat membukukan dan atau membubarkan DPR.
- e. Tidak ada ketentuan bahawa Presiden bertanggung jawab kepada MPR, apalagi DPR, kecuali dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap pelanggaran hukum. sebagaimana maksud Pasal 3 ayat (3).

Jika UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi (*staatfundamentanorms*) menganut sistem pemerintahan presidensil, maka berdasarkan konsep *hierarchy of norm* bahawa semua peraturan perundang-undangan di bawahnya juga harus sinkronisasi dengan UUD tersebut. Dengan kata lain, pemilihan Kepala Daerah yang menjadi bagian dari proses ketatanegaraan pada tingkat daerah harus juga dijalankan atas dasar sistem presidensil.

Selain dari itu, secara yuridis, Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 sesudah amandemen memuat prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Mekipun dirumuskan dengan ungkapan dipilih secara demokratis (*direct or by the representative*), namun dengan rumusan tersebut jelas bahawa UUD 1945 sesudah amandemen menganut prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung di samping juga adanya secara perwakilan.

Mengenai mengapa masih ditentukan adanya pemilihan Kepala Daerah secara perwakilan, menurut penulis, disinilah salah satu kelemahan UUD 1945 hasil amandemen. Rumusan tersebut menunjukkan adanya inkonsistensi pengaturan, khususnya jika dihubungkan dengan Pasal 22 E di atas. Hal yang menonjol dari inkonsistensi pengaturan tersebut kerana adanya suatu keinginan untuk tidak memangkas habis prinsip yang dikandung oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1999, di mana proses pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD (*by the representative*). Padahal hal itu tak perlu terjadi. Iantaran UUD saja bisa di amandemen apalagi undang-undang biasa (*the ordinary law*).

Inkonsistensi tersebut juga dapat memperlemah predikat UUD 1945 sebagai *the supremacy of the constitution*. Kerana inkonsistensi itu, selain menunjukkan adanya pengaturan materi yang tidak sinkron, juga menunjukkan bahawa keberadaan UUD 1945 dapat dipengaruhi oleh prinsip undang-undang organik di bawahnya. Hal yang sama dikatakan oleh Hans Kelsen, bahawa disinilah letak perbedaan antara konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dan tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*). Konstitusi tidak derajat tinggi dapat diubah sama halnya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini, jika ada materi konstitusi yang bertentangan dengan materi peraturan perundang-undangan lainnya, berarti dengan sendirinya telah terjadi perubahan pada konstitusi tersebut. Peraturan perundang-undangan yang materinya bertentangan dengan kontitusi itu dianggap sebagai *the unconstitutional law*, yakni peraturan perundang-undangan lainnya yang dapat mengubah kontitusi, kerana

memiliki derajat yang sama dengan kontitusi.⁵⁹⁴ Jelasnya, adanya inkonsistensi pengaturan tersebut – sebagai wujud pengaruh dari Undang-undang No. 22 Tahun 1999 – dapat menjerumuskan UUD 1945 menjadi konstitusi tidak derajat tinggi.

Dengan demikian, paling tidak, secara yuridis ditemukan adanya tiga indikasi yang menentukan bahwa UUD 1945 sesudah amandemen menganut prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Ketiga indikasi tersebut adalah:

- a. UUD 1945 menganut prinsip pemilihan langsung terhadap pejabat yang menduduki lembaga-lembaga pengambilan keputusan politis atau lembaga yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat,
- b. UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial yang salah satu cirinya ialah kepala eksekutif dipilih langsung oleh rakyat, dan
- c. UUD 1945 menganut prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung di samping dapat dilakukan melalui perwakilan atau apa yang disebutnya sebagai cara yang demokratis.

Adapun alasan secara empiris mengapa Kepala Daerah harus dipilih secara langsung, tentunya tidak lain kecuali melihat implementasi selama ini yang cenderung meninggalkan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Pada dua periode sebelumnya – khususnya Orde Baru – proses penentuan Kepala Daerah menjadi wewenang pihak pemerintah (eksekutif) pusat sepenuhnya. Konsekuensinya posisi Kepala Daerah tak ubahnya seperti robot yang dikendalikan kemana saja sesuai dengan kemauan pihak pemerintah pusat. Kes penolakan calon Bupati Deli Serdang dan pemecatan anggota DPRD Provinsi Jambi tahun 1979 di atas,

⁵⁹⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Loc. Cit.

senyatanya bertentangan dengan asas pengabdian kepada kepentingan masyarakat – sebagai bagian dari asas hukum dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial⁵⁹⁵ – kerena kepentingan pusat belum tentu sama dengan kepentingan masyarakat di daerah, juga bertentangan dengan asas persamaan kedudukan rakyat di dalam hukum (*equality before the law*) serta asas keadilan dan merata,⁵⁹⁶ kerana praktik itu dapat menghilangkan kesempatan bagi warga negara yang memenuhi syarat secara umum untuk menduduki jabatan publik. Dari hasil kajian yang penulis laksanakan mengenai tanggapan masyarakat terhadap pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dapat terlihat pada Jadual 8.1 berikut ini :

Jadual 8.1 Pemilihan Gubernur Dilakukan Secara langsung

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|--|---------------------|------------------|--------------|
| Selepas Reformasi, Pemilihan Raya Gubernur, Deputi Gubernur diadakan secara langsung | Bersetuju | 287 orang | 95, 6 % |
| | Tidak bersetuju | 13 orang | 4, 4 % |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan 2009,

Jadual 8.1 di atas menunjukkan bahawa masyarakat menginginkan pemilihan Gubernur dilakukan secara langsung, ini terlihat dari 300 orang jumlah keseluruhan responden, 287 orang atau (95,6%) mengatakan bersetuju jika pemilihan Gubernur dilakukan secara langsung. Demikian halnya mengenai pemilihan Bupati/Walikota dari 300 jumlah keseluruhan responden, 287 orang

⁵⁹⁵ Padmo Wahjono, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undangan*, Loc. Cit.

⁵⁹⁶ Sunaryati Hartono, *Op. Cit.*, Hlm. 73.

atau (95,6%) menghendaki pemilihan secara langsung seperti terlihat pada Jadual 8.2 di bawah ini :

Jadual 8.2 Pemilihan Bupati/ Walikota dilakukan secara langsung

| Pertanyaan | Tanggapan Responden | Jumlah Responden | Jumlah (%) |
|--|---------------------|------------------|--------------|
| Selepas Reformasi, Pemilihan Raya Bupati secara langsung | Amat setuju | 287 orang | 95, 6 % |
| | Bersetuju | 13 orang | 4, 4 % |
| | Kurang bersetuju | - | - |
| Total | | 300 Orang | 100 % |

Sumber : Data Olahan 2009

Sedangkan praktik-praktik yang terjadi pada Era Reformasi juga berada dalam bentuk yang tak jauh berbeda, hanya saja di era ini Kepala Daerah berada di bawah bayang-bayang kekuatan DPRD kerana dewan inilah yang menentukan jadi atau tidaknya seseorang menduduki jabatan Kepala Daerah. Praktik-praktik *money politic* dan pemecatan Kepala Daerah dapat dijadikan indikasi kuat adanya ketergantungan (*dependency*) Kepala Daerah terhadap DPRD. Amzulian Rifai mengumpulkan catatan dari beberapa LSM tentang terjadinya *money politic* dalam pemilihan Kepala Daerah. Di antaranya kes pemilihan Gubernur Kalimantan Tengah periode 2000-2005, pemilihan Walikota Kupang periode 2002-2007, pemilihan Walikota Tasikmalaya periode 2002-2007, pemilihan Bupati Banjarnegara periode 2001-2006, pemilihan Bupati Tanjung Pinang periode 2002-2007 dan pemilihan Bupati Pati periode 2001-2006.⁵⁹⁷ Bahkan jika jujur mengakui, hampir semua pemilihan Kepala Daerah pada Era Reformasi ini tidak luput dari praktik *money politic*. Praktik-praktik tersebut sudah bertentangan

⁵⁹⁷ Amzulian Rifai, *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghilia Indonesia, Jakarta, 2001, Hlm. 21-52.

dengan hukum, yakni tentang adanya larangan untuk melakukan korupsi dan kolusi. Jika hukum saja dilewati, lalu bagaimana dapat diciptakan rasa keadilan, kerana hukum itu sebenarnya adalah keadilan (*ius quia iustum*).

Jadi, secara empiris sudah darat dicerna bahawa pemilihan Kepala Daerah yang ditentukan sepenuhnya baik oleh pihak pemerintah pusat maupun oleh DPRD, dalam praktiknya ternyata menirnbulkam akses-akses yang bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Dalam artian lain bahawa pada praktiknya yang terjadi adalah perilaku-perilaku yang berbentuk pelanggaran kerana adanya dominasi kekuasaan. Guna mencari solusi yang tepat, sudah seharusnya jika Kepala Daerah tidak lagi ditentukan langsung oleh pemerintah pusat maupun DPRD melainkan langsung oleh rakyat dalam suntu pemilihan umum.

Sedangkan alasan politisnya, adalah untuk mendapatkan legitimasi kekuasaan berdasarkan dukungan mayoritas rakyat setempat, atau dikatakan Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid sebagai bentuk upaya untuk melaksanakan demokrasi dan demokratisasi di daerah.⁵⁹⁸ Dukungan yang kuat dari rakyat setempat menjadi urgen dalam menjalankan pemerintahan, kerana menurut konsep kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*) – seperti dianut oleh Indonesia – rakyatlah sebenarnya memegang kedaulatan (*souvereiniteit* atau *sovereignty*)⁵⁹⁹ tersebut. Dalam hal ini, rakyatlah yang mengambil keputusan

⁵⁹⁸ Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, *Op. Cit.*, Hlm. 185.

⁵⁹⁹ Harold J. Laski mengemukakan: "By a state I mean a Society of this kind which is integrated by possessing a coercive authority legally supreme over any individual or group which is part of the society". "This power is called sovereignty: and it is by the possession of sovereignty that the state is distinguished from all other forms of human association. Lihat dalam Joeniarjo. *Op. Cit.*, Hlm. 12. Bandingkan dengan pandangan Strong: We have said that the peculiar attribute

tertinggi dan rakyat juga yang paling berwenang menentukan siapa yang menjadi wakilnya untuk menyelenggarakan pemerintahan, kerana intinya rakyatlah yang memegang lingkup kedaulatan/kekuasaan (*scope of sovereignty/ scope of power*) dan domain kedaulatan/ kekuasaan (*domain of sovereignty/ domain of power*).⁶⁰⁰

Di sinilah letak perbedaan antara konsep kedaulatan rakyat dengan konsep kedaulatan negara. Dalam konsep kedaulatan negara, semua golongan, semua rakyat lebur ke dalam negara yang tersimbolkan pada pemimpin dan pemerintahan. Kerana itu, negara yang menganut fahaman kedaulatan negara cenderung menjadi negara perizinan. Hak asasi manusia dengan sendirinya tidak mendapat tempat untuk dipertimbangkan. Jika rakyat ingin berbuat sesuatu, mereka memerlukan izin dari negara yang diwakili oleh pemerintah. Sebaliknya negara berkedaulatan rakyat, di mana negara dipandang sebagai perwujudan rakyat, rakyatlah yang menentukan segala sesuatu di dalam negara itu. Pemerintah yang bertindak mewakili negara, hanya dapat berbuat sesuatu setelah mendapatkan izin dari rakyat. Selain itu, perbedaannya bahawa dalam konsep kedaulatan/ negara, dinding batas antara negara dengan pemerintah menjadi kabur sebab pemerintah adalah manifestasi dari negara dalam wujudnya yang konkrit. Jadi mengkritik pemerintah adalah identik dengan menentang negara. Sedangkan

of the state, as contrasted with all other unit of association, is the power to make laws and enforce them by all the means of coercion it cares to employ. This power is called sovereignty. C. F. Strong, *Op. Cit.*, Hlm. 6-7.

⁶⁰⁰ Dalam kaitan dengan lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan, Sedangkan jangkauan kedaulatan (*domain of suvereignty*), melalui analisis relasional (*relational analysys*) antara "sovereign" dan "subject", terkait soal siapa atau apa yang memegang kekuasaan tertinggi itu dalam suatu negara, dan siapa atau apa yang menjadi objek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu. Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, Hlm. 9.

dalam konsep kedaulatan rakyat, batas antara negara dengan pemerintah dibedakan secara cukup jelas. Pemilihan umum lazimnya dilakukan secara rutin di negara-negara demokratis yang menganut azas kedaulatan rakyat, setiap waktu dapat mengganti pemerintah yang sedang berkuasa dengan pemerintah yang baru. Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyat yang berbeda pendapat dengan pemerintah, tidaklah otomatis diartikan sebagai pengkhianat bangsa dan negara.⁶⁰¹

Dengan demikian, sehubungan dengan pemilihan Kepala Daerah, maka rakyatlah yang lebih berwenang untuk melaksanakannya secara langsung. Memang benar, dalam hal ini dapat diadakan suatu perwakilan untuk melaksanakan kekuasaan rakyat tersebut, umpamanya DPRD. Tetapi jika dalam implementasinya, kekuasaan yang diwakilkan rakyat tersebut disalahgunakan oleh pihak yang mewakili-misalnya DPRD atau pihak pemerintah pusat memilih Kepala Daerah tidak sesuai dengan aspirasi rakyat – maka sudah seharusnya kekuasaan tersebut dikembalikan kepada pemilik sebenarnya yaitu rakyat.

Apabila rakyat melakukan pemilihan langsung, maka dampaknya tidak saja mendekatkan Kepala Daerah kepada rakyat kerana dipilih sesuai aspirasi mayoritas rakyat, tetapi lebih dari itu rakyat dapat melakukan kontrak sosial (*social contract*) dengan Kepala Daerah yang bersangkutan. Maksud kontrak sosial di sini bukanlah diterjemahkan secara kaku seperti halnya kontrak kerja – misalnya calon presiden harus menandatangani beberapa kalausul yang disodorkan mahasiswa baru-baru ini – tetapi kontrak sosial sebagaimana menurut J. J. Rousseau sebelumnya.

⁶⁰¹ Yusril Ihza Mahendra, *Kedaulatan Rakyat dan Agenda Demokrasi Politik*, Dalam Syarofin Arba MF, (ed.), *Op. Cit*, Hlm. 16-17.

Dalam bukunya yang berjudul *Du Contract Social*, seperti yang dikutip Azhari, Rousseau berpendapat bahawa dalam suatu negara diperlukan adanya suatu perjanjian masyarakat untuk menjamin keselamatan jiwa dan harta mereka sendiri. Perjanjian untuk membentuk pemerintahan yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban dilakukan dalam bentuk suara mayoritas (*valente generale*).⁶⁰² Jadi, kontrak sosial yang dimaksud adalah kontrak yang bersifat timbal balik, di mana rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada pemimpin maka sebaliknya pemimpin tersebut harus menjamin kemerdekaan, ketertiban dan kesejahteraan rakyat sebagai imbalan.

Dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung juga diharapkan Kepala Daerah yang bersangkutan dapat mengenal wilayah dan keragaman agama, adat, budaya serta kelompok (suku) rakyatnya sehingga dapat membangun kultur demokrasi yang sesuai dengan keragaman tersebut. Dengan kata lain, pemilihan secara langsung dapat menciptakan seorang Kepala Daerah yang mengenal dan dikenal daerah serta rakyatnya. Sulit menciptakan hal tersebut, jika Kepala Daerah masih dipilih oleh DPRD maupun pemerintah pusat, oleh kerana, sekali lagi, kemauan keduanya belum tentu sama dengan aspirasi rakyat. Dengan memiliki wewenang yang ada padanya, baik DPRD maupun pemerintah pusat, dapat memilih Kepala Daerah meskipun sebenarnya tidak mengenal dan tidak dikenal daerah serta rakyat setempat. Dalam kondisi ini, jika pun pra-syarat mengenal dan dikenal tersebut masih digunakan, maka intinya hanyalah berbentuk semu atau yang sengaja dibuat-buat.

⁶⁰² Azhari, *Op.Cit.*, Hlm. 29-30.

Hal lain yang perlu disempurnakan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung permasalahannya pada masih adanya praktik politik uang (*mony politic*) sehingga pelaksanaan demokrasi langsung dalam pemilihan kepala daerah belum sepenuhnya representasi dari pilihan rakyat. Upaya yang harus dilakukan ke depan adalah memberikan pendidikan politik kepada masyarakat, pencerdasan entelektual dan pemahaman demokrasi. Selain itu perlu pula penguatan kapasitas dan kreabelitas Komisi Pemilihan Umum Daerah dan jajarannya sampai ke tingkat Desa.

8.2. Penguatan Kapasitas Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk, baik di daerah provinsi maupun di daerah kabupaten dan kota. Pada umumnya, lembaga perwakilan rakyat ini difahamani sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legilsatif, dan kerana itu biasa disebut dengan lembaga legilsatif di daerah. Akan tetapi, sebenarnya haruslah dicatat bahawa fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan DPRD seperti fungsi DPR-RI dalam hubungan dengan Presiden. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) juncto Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR ditentukan memegang kekuasaan membentuk UU, dan dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahawa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Sedangkan kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah propinsi maupun kabupaten/kota, tetap berada di tangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD sebagaimana ketentuan mengenai pembentukan UU di

tingkat Pusat dalam UUD 1945 sebelum diamandemen. Kerana itu, dapat dikatakan bahawa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislatif itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah.

Oleh kerana itu, sesungguhnya, DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun dalam kenyataan sehari-hari, lembaga DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. Memang benar, seperti halnya pengaturan mengenai fungsi DPR-RI menurut ketentuan UUD 1945 sebelum diamandemen, lembaga perwakilan rakyat ini berhak mengajukan usul inisiatif perancangan produk hukum. Menurut ketentuan UUD 1945 yang lama, DPR berhak memajukan usul inisiatif perancangan UU. Demikian pula DPRD, baik di daerah propinsi maupun daerah kabupaten/kota, berdasarkan ketentuan UU No.22 Tahun 1999, berhak mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada Gubernur. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan kedudukan DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota.

Oleh kerana itu, politik desentralisasi Indonesia terhadap daerah otonom masih tidak konsisten, seperti pola hubungan eksekutif-legislatif Pemerintahan Pusat, kerana kedudukan DPRD tidak menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama seperti pola hubungan Presiden dengan DPR, di daerah fungsi utama

DPRD esensinya hanya untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedangkan berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif itu tetap Gubernur atau Bupati/Walikota. Bahkan dalam UU No.22 Tahun 1999 Gubernur dan Bupati/Walikota diwajibkan mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya menjadi Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu hanya bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan menolak sama sekali ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu, dan sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri mengajukan rancangan Peraturan Daerah.

Dari uraian di atas dapat kita mengerti bahwa secara teknis DPRD lemah sumber daya. Selain sistem UU partai Politik mensyaratkan calon anggota DPRD minimal tamatan Sekolah Lanjutan Atas, bukan Sarjana (S1), juga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya lembaga legislatif ini tidak didukung oleh pengalaman, tenaga ahli dan data. Dengan demikian sebenarnya, lembaga parlemen itu hanya efektif melaksanakan fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan (*control*), sedangkan fungsi legislasi lebih berkaitan dengan sifat-sifat teknis yang banyak membutuhkan prasyarat-prasyarat dan dukungan-dukungan yang terknis pula yang tidak maksimal dimiliki lembaga DPRD. Dalam praktik prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis daripada politis. Meskipun seseorang jika yang bersangkutan tidak dipercaya oleh rakyat, ia tidak bisa menjadi anggota parlemen. Tetapi, sebaliknya, meskipun seseorang tidak

tamat sekolah dasar, tetapi ia mendapat kepercayaan dari rakyat, maka yang bersangkutan paling ‘legitimatif untuk menjadi anggota parlemen. Dalam praktik seperti ini, nilai pendidikan dan entelektualitas kurang dipertimbangkan sebagai bagian syarat anggota parlemen.

Oleh kerana itu, makin rendah tingkatan palrmen itu makin rendah kemampuan teknisnya. Seharusnya lembaga DPRD ini harus mampu mengimbangi kemampuan teknis eksekutif. Sebab tingkat pendidikan rata-rata anggota DPR Pusat lebih tinggi daripada tingkat pendidikan anggota DPRD propinsi yang juga lebih tinggi daripada tingkat pendidikan rata-rata anggota DPRD kabupaten/kota. Meskipun DPR dan DPRD sebagai lembaga politik, mereka juga harus mampu meningkatkan kapasitas melalui penjaringan syarat calon minimal harus sarjana (S1), setelah terpilih melalui PEMILU, anggota legislatif juga harus terus meningkatkan kapasitas melalui pendidikan lanjutan, kursus dan bahkan pelatihan. Selain itu perlu pula dukungan sarana, tenaga ahli dan data untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya. Oleh kerana itu, perubahan yang terjadi di tingkat pusat dalam pengaturan mengenai kewenangan melakukan perancangan UU dari Presiden ke DPR harusnya diikuti di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Jika di pusat, kekuasaan membentuk UU berada di tangan DPR sebagaimana hasil Perubahan Pertama UUD 1945, maka di daerah propinsi dan kabupaten/kota, kenyataannya kewenangan menetapkan Peraturan Daerah masih ditentukan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota, meskipun untuk itu perlu mendapat persetujuan lebih dulu dari DPRD setempat. Sesuai fungsinya sebagai lembaga pengawasan politik yang kedudukannya sederajat dengan pemerintah

setempat, maka DPRD juga diberi hak untuk melakukan amandemen dan apabila perlu menolak sama sekali rancangan yang diajukan oleh pemerintah itu. Bahkan DPRD juga diberi hak untuk mengambil inisiatif sendiri guna merancang dan mengajukan rancangan sendiri kepada pemerintah (Gubenur atau Bupati/Walikota).

Dengan demikian, solusinya semua anggota DPRD propinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia, untuk meningkatkan kemampuan dan perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif mengawasi jalannya pemerintahan di daerah masing-masing dengan sebaik-baiknya. Instrumen yang dapat digunakan untuk itu adalah segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan rencana anggaran yang telah ditetapkan dan disepakati bersama. Sudah tentu untuk melaksanakan fungsi-fungsi DPRD, termasuk fungsi legislasi dan fungsi anggaran, setiap anggota DPR perlu menghimpun dukungan informasi dan keahlian dari para pakar di bidangnya. Informasi dan kepakaran itu, banyak tersedia dalam masyarakat yang dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat banyak. Apabila mungkin, setiap anggota DPR juga dapat mengangkat seseorang ataupun beberapa orang asisten ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya. Jika belum mungkin, ada baiknya para anggota DPRD itu menjalin hubungan yang akrab dengan kalangan lembaga swadaya masyarakat, dengan tokoh-tokoh masyarakat dan akademisi di daerahnya masing-masing, dan bahkan dari semua kalangan seperti pengusaha, kaum cendekiawan, tokoh agama, tokoh budayawan dan seniman, dan sebagainya. Dari mereka itu, bukan saja dukungan moril yang dapat diperoleh, tetapi juga informasi dan pemahaman

mengenai realitas yang hidup dalam masyarakat yang diwakili sebagai anggota DPRD. Atas dasar semua itu, setiap anggota DPRD dapat secara mandiri menyuarakan kepentingan rakyat yang mereka wakili, sehingga rakyat pemilih dapat benar-benar merasakan adanya manfaat memberikan dukungan kepada para wakil rakyat untuk duduk menjadi anggota DPRD.

8.3. Revisi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Khususnya Tentang Autonomi Desa

Pada tahun 1854 Pemerintah Belanda mengeluarkan Peraturan Pemerintah (*Regerrings Reglement*, RR), Pasal 71 RR menetapkan hak masyarakat desa (*inlandsche gemeente*) untuk memilih kepala desanya dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Ini jelas sebagai bentuk pengakuan Pemerintah Belanda.

Dari awal masa kemerdekaan sampai pertengahan tahun enampuluhan otonomi desa terus berkembang. Namun, sejak masa “Orde Baru”, terjadi perubahan yang oleh Hansen disebut sebagai masa memudarnya autonomi desa dan mengetatnya kontrol pemerintah pusat kepada desa. Sejak itu secara berangsur profil desa sebagai pelaksana intruksi pihak atas semata-mata, semakin jelas dan struktural⁶⁰³. Ndraha menyatakan, hal itu sudah barang tentu tidak mendorong berkembangnya inisiatif dan prakarsa masyarakat desa⁶⁰⁴. Soetardjo menyatakan pula, dahulu autonomi desa merupakan autonomi yang tumbuh bersamaan dengan tumbuhnya masyarakat berdasarkan hukum adat dan tradisi, kini autonomi itu merupakan pemberian dari atas (pemerintah pusat).

⁶⁰³ Hansen, Gary E. *Agricultural and Rural Development in Indonesia*. Colorado : Westview, 1981. Hlm. 178

⁶⁰⁴ Ndraha. *Pembangunan Masyarakat*. Jakarta : Rineka Cipta. 1990. Hlm. 157

Pada tahap perkembangan berikutnya pemerintah Orde Baru mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1979 dan setelah 20 tahun kemudian di era reformasi diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, namun konsep autonomi desa yang tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999 tersebut tidak terealisasi dengan baik oleh pemerintah desa, kerena tidak diatur secara jelas dan rinci dalam Peraturan Pemerintah. Ndraha menyatakan, menghadapi perubahan sosial, tampaknya kepemimpinan pemerintahan desa belum mampu berperan⁶⁰⁵. Kerana itu, pemimpin formal dan informal di desa dituntut kualitas yang lebih baik, seperti: tingkat pendidikan, mempunyai sifat orientasi kedepan, dan kemampuan mencapai sasaran. Syarat-syarat ini sulit untuk dipenuhi oleh tenaga-tenaga pemerintahan desa dewasa ini. Selain itu program pemerintah untuk pendidikan dalam rangka peningkatan sumber daya manusia di perdesaan kurang sungguh-sungguh, disamping alokasi anggaran pembangunan untuk perdesaan masih relatif kecil, bila dibandingkan alokasi dana pembangunan di perkotaan. Bryant dan White menyatakan, apabila konsep autonomi desa dilaksanakan oleh masyarakat perdesaan dengan baik akan memberikan pengaruh yang cukup besar kepada keberhasilan pembangunan secara nasional⁶⁰⁶. Pendapat tersebut dapat difahamani, kerana hakekat autonomi adalah memberikan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat perdesaan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk kewenangan mencari sumber-sumber pembiayaan pembangunan (UU No. 22 Tahun 1999). Apabila kewenagan

⁶⁰⁵ Ndraha. *Op. Cit.* Hlm. 160

⁶⁰⁶ Bryant, Coralie dan Louise G. White. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta : LP3ES. 1989. Hlm. 369.

pemerintahan desa yang berotonomi ini tidak dapat terlaksana dengan baik maka akan menimbulkan krisis partisipasi dari masyarakat. Rusadi menyatakan :

dalam proses pembuatan keputusan apapun yang menyangkut kepentingan masyarakat perdesaan pemerintah selalu menganggap lebih memahami persoalan, lebih banyak turunnya dari atas (*top down*), selalu mengikat dan terkesan dipaksakan, sebagai konsekuensi logisnya menimbulkan dampak krisis partisipasi.⁶⁰⁷

Dewasa ini pemerintahan Desa di Indonesia diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004, pasal 202 menetapkan (1) Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa, (2) Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya.(3) Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.

Dalam praktik tidak ada pengaturan yang jelas bagaimana kewenangan kepala Desa sebagai kepala eksekutif. Apakah kepala desa sebagai jabatan politis melalui pemilihan kepala desa secara langsung yang dicalonkan partai politik, kemudian apa saja yang menjadi kewenangannya dalam menjalankan tugas dan fungsi eksekutif. Bagaimana pula hak-hak yang melekat pada jabatannya, penggajian dan biaya operasionalnya, kerana dalam praktik fungsi anggaran pendapatan dan belanja desa belum disusun karna tidak jelasknya dan kurangnya potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah dan dana perimbangan kewangan desa dengan Kabupaten/Kota. Potensi sumber-sumber pendapatan asli desa sebagian besar telah ditetapkan dalam peraturan daerah dan menjadi sumber pendapatan Kabupaten/Kota.

⁶⁰⁷ Russadi, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, 1988, Hlm. 176

Selanjutnya pasal 206 UU No. 32 Tahun 2004, menetapkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Dalam hal menjalankan kewenangan asal usul, kewenangan yang diserahkan kabupaten/kota, tugas pembantuan dan urusan pemerintahan lainnya sering tidak diiringi dengan dukungan anggaran yang memadai. Selain dari itu sesungguhnya kewenangannya pun tidak sepenuh hati diserahkan. Dinas, Kantor, Badan dan Camat, masih memegang kendali. Meskipun secara normatif pasal 207 UU No. 32 tahun 2004 telah tegas mengatur bahwa Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Suatu hal yang menjadi sorotan tugas pembantuan hampir tidak pernah diberikan, dalam kenyataannya pemerintah Provinsi dan Kabupaten yang melaksanakan tugas pembantuan. Hal ini menjadi penghambat proses kemandirian desa menjadi daerah otonom sebagai ujung tombak pembangunan.

Pasal 208 tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan

Peraturan Pemerintah. Meskipun UU No. 32 Tahun 2004 telah memberi kewenangan kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk mengatur lebih lanjut tentang tugas dan kewajiban kepala desa. Dalam praktik Perda yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten/Kota masih tidak memadai dan pada tatanan implementasi perda ini tidak terlaksanakan. Selain itu masih terbatas pada tugas dan kewajiban kepala desa. Sesungguhnya desa sebagai daerah otonom yang memiliki distribusi tiga kekuasaan legislatif, eksekutif dan judisiari, mestinya perlu pengaturan yang tegas dalam suatu Undang-undang khusus untuk itu, bukan hanya diatur sebagian saja seperti yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu tentang ide pilihan kepala desa secara langsung perlu diatur dalam revisi UU 32 Tahun 2004 sebagai maksud konsekuensi kesungguhan pelaksanaan autonomi desa. Pada UU 32 Tahun 2004 pasal 203 ayat (1) Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.(2) Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai kepala desa. (3) Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian salah satu gagasan bahawa Kepala Desa sebagai jabatan politik akan diangkat menjadi PNS adalah tidak sesuai dengan prinsip

penyelenggaraan demokrasi dan sistem pembagian dan pemisahan kekuasaan pada tingkat autonomi desa. Berkaitan dengan PILKADES ini revisi tidak hanya pada UU No. 32 tahun 2004 juga harus dilakukan pada UU Pemilu , UU Partai Politik dan UU SUSDUK.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengenai pertanggungjawaban kepala desa dalam melaksanakan tugas masih tidak jelas. Pada hakekatnya kepala desa dipilih oleh masyarakat desa melalui pemilihan yang demokratis. Sebagai konsekuensinya kepala desa tentunya bertanggung jawab kepada siapa yang memilihnya. Disisi lain Camat sebagai unsur perangkat daerah, secara teknis membantu Bupati dalam mengkoordinir pembangunan desa di wilayahnya merasa perlu meminta pertanggungjawaban dari kepala desa. Disisi lain dapat ditegaskan disini bahwa Bupati sebagai Kepala Daerah Kabupaten hanya menerima laporan sebagai tembusan. Dalam hal ini sebagai salah satu perlu ketegasan pengaturan hubungan eksekutif dan legislatif di desa dalam revisi UU No. 32 Tahun2004.

Penetapan Kepala Desa dan pembantu-pembantunya sebagai organisasi pemerintahan terendah menurut Pemudji dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan adminsitrasi negara pada masyarakat⁶⁰⁸. Pelayanan yang dilancarkan dari tingkat kecamatan dianggap masih terlalu jauh. Kedudukan desa lebih dekat dengan masyarakat sehingga pelayanan masyarakat di desa diharapkan jauh lebih efektif. Kemudian didorong oleh adanya Inpres Bantuan Desa, berangsur-angsur posisi bagian-bagian desa ditingkatkan, ditandai dengan meningkatnya jumlah desa secara definitif.

⁶⁰⁸ Ndraha, *Op. Cit.* Hlm. 137

Pada permulaan tumbuh dan berkembangnya pemerintahan desa, lembaga yang memiliki kekuasaan tertinggi di perdesaan menurut hukum adat adalah Rembug Desa atau Rapat Desa.⁶⁰⁹

Akan tetapi pada perkembangan berikutnya fungsi mengatur (legislatif) yang dimiliki desa lambat laun berkurang kerana Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dijadikan unsur pemerintah desa, bukan substitusi atau peningkatan Rembug Desa, sumber-sumber administratif pemerintah desa lemah, sementara tugas dan tanggung jawabnya semakin berat. Pemerintah desa diperlakukan sebagai pelaksana instruksi dari atas belaka. Hal ini terjadi lebih-lebih kerana kebijakan pemerintah yang lebih mementingkan pencapaian target, formalitas, keserempakan, keseragaman, dan sifat massal.

Sebagaimana telah dikemukakan bahawa salah satu unsur Pemerintahan Desa adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pasal 209 UU N0. 32 Tahun 2004 menetapkan Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Pasal 210 (1) Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Seharusnya ada ketegasan dan konsistensi sebagai lembaga legislative harus merupakan penjelmaan wakil masyarakat dari partai-partai politik sebagai pilar demokrasi. Pasal 211 ayat (1) Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan

⁶⁰⁹ Ndraha menyatakan, sebagai pemegang kekuasaan (menurut) hukum adat di desa adalah lembaga yang disebut Rembug Desa, Rapat Desa atau Kerapatan Negeri. Lembaga inilah yang memegang kekuasaan tertinggi di desa. Kepala Desa bersama-sama pembantu-pembantunya merupakan unsur pelaksana di bawah Rembug Desa yang merencanakan dan melaksanakan pembangunan.

perundang-undangan,(2) Lembaga kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.

Kedudukan politis LMD sebelumnya yang sekarang dengan telah ditetapkannya UU No. 32 tahun 2004 dirubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau disebut dengan nama lain. BPD adalah wadah permusyawaratan/pemukatan pemuka-pemuka masyarakat desa, bertugas menyalurkan pendapat masyarakat Desa dan memusyawarahkan setiap rencana pembangunan sebelum ditetapkan menjadi Keputusan Desa.

Sebenarnya tugas dan fungsi BPD sama DPRD di Provinsi dan Kabupaten/Kota, namun dalam kenyataanya belum diberdayakan. Selain anggotanya belum mampu memainkan peran, juga kerana kuatnya pengaruh Kepala Desa. Fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan yang diharapkan berjalan mencapai keseimbangan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif tidak berjalan sebagaimana mestinya. Ini merupakan kendala otonomi desa dimasa yang akan datang. Tentunya bagian terpenting revisi dari UU No. 32 Tahun 2004.

Pada awalnya Lembaga masyarakat yang tumbuh dari bawah dan dapat mengembangkan fungsinya sebagai pembimbing dan penyuluhan berbagai pekerjaan sosial desa, dan mampu menjadi saluran aspirasi masyarakat desa adalah Lembaga Sosial Desa. Namun, melalui KEPRES No. 28 Tahun 1980, LSD diubah menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Kemudian menurut pasal 211 (1) UU No. 32 Tahun 2004 selain lembaga Badan Permusyawaratan

Desa, di Desa terdapat juga lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Struktur juga mendukung pelaksanaan tugas dalam hal pembiayaan sehari-hari dan biaya operasional keluar. Pasal 212 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 menetapkan kewangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. (2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan kewangan desa. (3) Sumber pendapatan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:

- a. Pendapatan asli desa;
- b. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota;
- c. Bagian dari dana perimbangan kewangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota;
- d. Bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota;
- e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga

Kenyataannya sumber kewangan desa dari pendapatan asli, bagi hasil, dana perimbangan, bantuan dan hibah belum mampu mendukung pelaksanaan otonomi desa, sebagai akibat tidak memadainya anggaran. Hal ini paling tidak disebebkan beberapa faktor :

1. Potensi sumber Pendapatan Asli Desa hampir tidak ada, karna sebagian besar diambil Kabupaten;

2. Dana Bagi hasil Pajak dan bukan pajak dengan kabupaten relatif kecil,
3. Dana perimbangan dari Kabupaten tidak memadai,
4. Bantuan Pemerintah dananya sangat terbatas,
5. Kemampuan desa mengembangkan usaha desa sangat terbatas.

Belanja desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Namun, dalam implementasi kebijakan sumber-sumber kewangan desa untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APPKDES) tidak memadai sehingga autonomi desa tidak disertai dukungan dana, terkesan kebijakan otonomi desa hanya pada tatanan doktrin dan slogan.

Desa yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang dengan baik adalah Desa yang mampu menyelenggarakan pembangunan atas dasar kemampuan kewangannya sendiri. Untuk penggalian sumber-sumber kewangan Desa tentunya diperlukan kewenangan yang lebih besar. Dalam peraktek pemerintahan di Indonesia sumber-sumber perdesaan banyak di pungut pemerintahan Kabupaten/Kota. Misalnya Pajak Bumi dan Bangunan sebahagian besar dananya masuk ke kas Kabupaten/Kota. Contoh lain adalah keberadaan perusahaan negara dan perusahaan swasta besar di perdesaan. Secara resmi tidak ada penghasilan perusahaan besar tersebut yang masuk ke kas Desa. Mungkin secara tidak resmi bantuan perusahaan besar tersebut langsung diberikan kepada aparatur atau tokoh masyarakat perdesaan. Pada sisi yang lain, hasil keuntungan perusahaan sebahagian besar justru disetor pula ke Pemerintah Kapupaten/Kota, Provinsi dan

Pusat melalui berbagai peraturan perundangan yang diberlakukan terhadap perusahaan.

Dimasa yang akan datang, pemerintahan perdesaan yang berotonomi, tentunya sangat memerlukan sumber-sumber dan penghasilan yang memadai. Atas dasar logika bahawa apsek perencanaan pembangunan perdesaan harus pula disertakan dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD). Dimasa yang akan datang salah satu faktor terpenting yang perlu direformasi dalam rangka proses pembelajaran menuju pemberdayaan masyarakat, sudah sangat mendesak pemerintahan Desa perlu menata kembali sistem anggaran pendapatan dan belanja pembangunannya. Dalam penyusunan APBD harus tercermin pula sisi sumber-sumber penerimaan Desa dan sisi pengeluaran untuk biaya rutin dan biaya pembangunan desa. Oleh kerana itu salahsatu revisi UU No. 32 Tahun 2004 adalah perlunya pengaturan pesentase dana perimbangan kewangan Kabupaten dengan desa.

Solusi merivisi UU No. 32 tahun 2004 tersebut di atas tentunya perlu ditindaklanjuti dengan merivisi Peraturan Pemerintah supaya tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dan saling lempar tanggung jawab atau terjadi perebutan kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten. Harus disadari bahawa pembinaan autonomi desa merupakan tanggung jawab semua, baik Pemerintah pusat, Provinsi dan Kabupaten. Misalnya porsi bantuan dan dana perimbangan sumer daya alam masing-masingnya adalah Pusat membantu 20 %, Provinsi 30 % dan Kabupaten/kota 50 % dari 50 % total kebutuhan biaya pembangunan perdesaan.

Dalam hal nilai dan tradisi hak asal usul desa dalam otonomi desa tidak perlu diatur dalam suatu UU secara seragam. Kerana itu, tradisi pemerintahan desa seperti yang hidup di Sumatera Barat, misalnya, yang dikenal dengan nama ‘sistem pemerintahan nagari’ dapat dihidupkan kembali penataannya sebagaimana mestinya. Demikian pula dengan sistem marga di Sumatera Selatan ataupun sistem pemerintahan desa di daerah-daerah lain dapat dikembangkan secara beragam sesuai tradisi budaya masing-masing dan perkembangan kebutuhan yang ada setempat-setempat. Dengan diakuinya keragaman itu, maka baik bentuk, nama maupun fungsi organisasi pemerintah desa dan badan perwakilan rakyat desa dapat beragam dari satu desa ke desa lain, ataupun daerah satu daerah ke daerah lain. Bahkan materi hukum adat yang ditetapkan berlakunya dapat pula beragam dari satu daerah ke daerah lain. Keragaman sistem keorganisasian dan sistem perundangan setempat-setempat itu dapat ditampung dengan mengukuhkan peranan Peraturan Desa yang ditentukan dan ditetapkan oleh Kepala Desa dengan persetujuan badan perwakilan desa. Oleh kerana itu, penting bagi setiap daerah untuk mengatur mekanisme pembuatan Peraturan Desa tersebut sebagai pedoman kerja legislatif di desa-desa.

Masalah lain adalah pelibatan partisipasi publik di Desa. Di satu sisi, pelibatan publik (masyarakat) dalam pemerintahan atau politik lokal mengalami peningkatan luar biasa dengan diaturnya pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung. Senada dengan pemilihan presiden/wapres, masyarakat akan menyalurkan aspirasinya secara langsung untuk memilih bupati/wali kota atau

gubernur. Namun di sisi lain, pelibatan masyarakat justru dikurangi ketika kita membicarakan tataran pemerintahan tingkat desa.

Masyarakat tidak lagi memilih anggota "legislatif" desa seperti dulu memilih Badan Perwakilan Desa (BPD), kerana sekarang dilikuidasi menjadi Badan Permusyawaratan Desa (Bamudes). Disinilah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif Desa jika dibanding UU 22 Tahun 1999. Menurut UU No. 32 tahun 2004 pemerintahan desa terdiri atas pemerintah desa (Pemdes) dan Bamudes. Anggota Bamudes terdiri wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Mengacu aturan tersebut, anggota Bamudes tidak dipilih oleh masyarakat langsung tapi ditetapkan dari wakil penduduk desa yang memangku jabatan seperti ketua RW, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lain. Perbedaan ini tidak hanya pada perubahan komposisi personel saja, namun juga membawa konsekuensi-konsekuensi lainnya.

Pada pasal 209 tercantum fungsi Bamudes, yakni menetapkan peraturan desa (Perdes) bersama kepala desa (Kades), serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Yang menjadi tanda tanya, fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa seperti UU No. 22 tahun 1999 tidak muncul. Jadi, fungsi pengawasan pada UU No. 32 tahun 2004 dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa tidak lagi dilaksanakan oleh lembaga di desa sendiri.

Perubahan klausul itu senada dengan perubahan mekanisme pertanggungjawaban kades berdasar versi undang-undang sebelumnya, di mana Kades bertanggung jawab kepada rakyat melalui Baperdes dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada bupati. Sementara pada UU No.

32 tahun 2004 kades bertanggung jawab kepada rakyat yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada bupati/wali kota melalui camat. Kepada Bamudes, Kades hanya memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban. Mekanisme tersebut mirip dengan sistem dalam pertanggungjawaban kepala daerah.

Revisi yang dilakukan terhadap UU No. 22 Tahun 1999 sehingga menghasilkan UU No. 32 Tahun 2004 dimaksudkan untuk menyempurnakan kelemahan-kelemahan yang selama ini muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah. Meskipun demikian UU No. 32 Tahun 2004 juga masih menyisakan banyak kelemahan, terutama tidak jelasnya Pengagehan kekuasaan seperti yang dianut pada sistem Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Kabupaten/Kota. Tapi harus diakui pula banyak peluang dari UU tersebut untuk menciptakan *good governance* dan *checks and balances*, paling tidak di tataran konseptual. Melalui revisi UU N0. 32 Tahun 2004 diharapkan model Pengagehan kekuasaan benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada desa dalam prinsip Konstitusi Negara Republik Indonesia.

Dinamika Politik yang terjadi telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pergeseran dalam Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah.

Format Politik Orde Lama (Demokrasi Terpimpin) periode 1959-1966 yang terkonsentrasi atau otoriter telah terpengaruhi hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, yakni dengan memperkuat posisi Kepala Daerah atas DPRD.

Indikasinya, selain sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah juga dijadikan sebagai alat Pemerintah Pusat. Ketika berposisi sebagai alat pemerintah pusat, Kepala Daerah sekaligus pimpinan politik polisinil tertinggi di daerah dan dalam posisinya ini maka semua kebijakan Kepala Daerah tidak dapat dikoreksi dan diimbangi oleh DPRD.

Masa Orde Baru periode 1966-1998. Dengan format politik yang birokratis dan sentralistik, maka pada dasarnya DPRD berada di bawah bayang-bayang kekuasaan Kepala Daerah. Indikasinya, selain menjadi unsur Pemerintah Daerah, Kepala Daerah juga menjadi wakil Pemerintah Pusat, dan ketika menjadi wakil Pemerintah Pusat maka Kepala Daerah sekaligus menjadi Pengusa Tunggal di Daerah. Posisi sebagai Pengusa Tunggal tersebutlah yang menempatkan DPRD berada di bawah kekuasaan Kepala Daerah.

Format politik Era Reformasi 1998 sampai sekarang merupakan format politik transisi. Oleh karena itu format politik era ini masih bersifat instabilitas. Namun dibalik Instabilitas politik tersebut terungkap adanya keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD. Pemberdayaan DPRD yang dimaksud nyatanya diiringi oleh pembatasan kekuasaan secara limitatif, akhirnya jadilah kekuasaan DPRD yang menjadi tidak terkendali atau lebih bersifat parlementaris. Atas dasar ini ditetapkan UU. No. 32 Tahun 2004 dengan mekanisme PILKADA, dengan maksud Kepala Daerah tidak terikat secara politis dengan DPRD terus ditingkatkan, baik melalui proses rekrutmen syarat Pencalonan Pemilu Legislatif maupun dukungan sumberdaya staff ahli, pelatihan dan sistem reformasi.

BAB IX

PENUTUP

9.1. Kesimpulan

Melalui rangkaian studi normatif terhadap empat undang-undang mengenai pemerintahan, yaitu Undang-undang No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta dinamika politik yang menyertainya-politik Orde Lama, Orde Baru dan Era Reformasi-maka ditemukan beberapa kesimpulan yang sekaligus menjadi puncak dari penulisan ini.

Pertama, pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut keempat undang-undang pemerintahan daerah tersebut telah bergeser dari ketentuan UUD 1945 sebagai Konstitusi Indonesia. Meskipun DUD 1945 sebelum amandemen kurang memperjelas pengagehan kekuasaan antara DPR dan Presiden seperti halnya sesudah amandemen, namun terhadap kedua lembaga tersebut tetap diadakan prinsip *checks and balances* dan tidak adanya prinsip wewenang yang subordinatif, kecuali kedua lembaga eksekutif dan legislative autonomi desa. Indikasi prinsip *checks and balances* tersebut tercermin dari adanya kesempatan masing-masing lembaga untuk melakukan fungsinya, yang juga berarti dapat melakukan koreksi demi mengimbangi kekuasaan lembaga lainnya. Dalam hal ini. DPR menjalankan fungsi legislatif, anggaran dan

pengawasan. sementara Presiden menjalankan fungsi legislatif dan eksekutif. Sedangkan indikasi tidak adanya prinsip wewenang yang subordinatif, kerana Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan DPR tidak boleh memberhentikan Presiden.

Berbeda dengan ketentuan konstitusi tersebut, Undang-undang No.18 Tahun 1965 tidak memuat adanya prinsip *checks and balances* dan sebaliknya memuat adanya prinsip wewenang yang subordinatif antara DPRD dan Kepala Daerah. Tidak adanya prinsip *checks and balances* kerana DPRD tidak dapat menjalankan fungsi anggaran dan pengawasannya, sementara fungsi legislasinya berada pada porsi yang lebih kecil ketimbang porsi yang dimiliki Kepala Daerah. Sebaliknya undang-undang ini menganut prinsip wewenang subordinatif, di mana Kepala Daerah memiliki wewenang subordinat terhadap DPRD. Indikasinya, DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan anggota DPRD dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah. Demikian juga halnya yang terjadi dalam Undang-undang No.5 Tahun 1974, di mana Kepala Daerah memiliki wewenang subordinat atas DPRD. Wewenang subordinat Kepala Daerah tersebut diindikasikan lewat ketentuan bahawa DPRD menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, dan sebagai Penguasa Tunggal di Daerah maka Kepala Daerah secara tidak langsung dapat pemberhentian anggota DPRD. Sedangkan dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999, hal yang terjadi malah sebaliknya. DPRD memiliki wewenang subordinat atas Kepala Daerah. Indikasinya. DPRD berwenang memilih, mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah, serta Kapala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Sedangkan dalam Undang-undang No. 32

Tahun 2004, sedikit terjadi pergeseran. Kepala Daerah dan DPRD ada prinsip *checks and balances* memiliki kedudukan yang sama kuat sebagai wujud nilai dasar yang terkandung dalam konstitusi UUD 45 yang diamandemen. Indikasinya. DPRD tidak berwenang memilih, mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah, serta Kapala Daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD. Kepala Daerah dipilih melalui Pemilihan Kepala Daerah secara langsung (PILKADA), meskipun proses pencalonan melalui fraksi di DPRD. Pertanggungjawaban Kepala Daerah langsung kepada rakyat yang memilih. Kepada DPRD kepala daerah hanya memberikan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) setiap akhir tahun pelaksanaan anggaran. Pemberhentian kepala Daerah hanya apabila melakukan kesalahan pidana atau karena tekanan publik (mosi tidak percaya) mekanismenya dengan mengundurkan diri. Sebaliknya pemilihan anggota DPRD langsung oleh rakyat melalui PEMILU legislative dan pemberhentiannya hanya apabila dimintakan oleh Partai Politik yang mengusulkan pemberhentian anggotanya yang duduk di Fraksinya di DPRD.

Dengan tidak adanya prinsip *checks and balances* dan adanya prinsip wewenang subordinatif dalam ketiga undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang No.18 Tahun 1965, Undang-undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, sekaligus mengidentifikasi bahawa ketentuan mengenai Pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah telah mengalar pergeseran dari ketentuan-ketentuan konstitusi. Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 telah menerapkan prinsip *checks and balances*, kecuali ; pertama, prinsip Kepala Daerah diberikan kewenangan sebagai Perpanjangan Pemerintah

Pusat di Daerah, dan *kedua*, tidak ada prinsip *checks and balances* otonomi desa yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, inilah bagian yang perlu disempurnakan dalam revisi UU No. 32 tahun 2004 atau prinsip *checks and balances* otonomi desa perlu diatur dalam UU tersendiri.

Kedua, dinamika politik yang terjadi telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pergeseran dalam pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Format politik Orde Lama (Demokrasi Terpimpin) periode 1959-1966 yang terkonsentrasi atau otoriter telah terpengaruhi hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, yakni dengan memperkuat posisi Kepala Daerah atas DPRD. Indikasinya, selain sebagai alat pemerintah Daerah, Kepala Daerah juga dijadikan sebagai alat pemerintah pusat. Ketika berposisi sebagai alat pemerintah pusat, Kepala Daerah sekaligus menjabat pimpinan politik polisionil tertinggi di daerah dan dalam posisinya ini maka semua kebijakan Kepala Daerah tidak dapat dikoreksi dan diimbangi atau di awasi oleh DPRD. Demikian juga pada masa Orde Baru periode 1966-1998. Dengan format politik yang birokratis dan sentralistik, maka pada dasarnya DPRD berada di bawah bayang-bayang kekuasaan Kepala Daerah. Indikasinya, selain menjadi unsur Pemerintah Daerah, Kepala Daerah juga menjadi Wakil Pemerintah Pusat, dan ketika menjadi Wakil Pemerintah Pusat maka Kepala Daerah sekaligus menjadi Pengusa Tunggal di daerah. Posisi sebagai Pengusa Tunggal tersebutlah yang menempatkan DPRD berada di bawah kekuasaan Kepala Daerah. Sedangkan format politik Era Reformasi periode 1998 sampai sekarang merupakan format politik transisi. Oleh kerana itu, format politik era ini masih bersifat instabilitas. Namun dibalik

instabilitas politik tersebut terungkap adanya keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD. Pemberdayaan DPRD yang dimaksud nyatanya diiringi oleh pembatasan kekuasaan secara limitative, akhirnya jadilah kekuasaan DPRD menjadi tidak terkendali atau lebih bersifat parlementaris. Atas dasar alasan ini ditetapkan UU No. 32 tahun 2004 dengan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (PILKADA) dengan maksud Kepala Daerah tidak lagi terikat secara politis dengan DPRD dan lebih konsentrasi pada Pembangunan. Namun demikian, kapasitas DPRD terus ditingkatkan, melalui proses *rekruetment* syarat pencalonan PEMILU legislative yang menjamin kualitas, kapasitas dan kapabelitas, dukungan sumber daya staf ahli, pelatihan dan sistem informasi.

Ketiga, solusi untuk menghindari adanya dominasi politik, baik ketika berada di tangan DPRD maupun Pemerintahan Pusat, adalah dengan menciptakan keseimbangan dalam pengagehan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Menciptakan keseimbangan yang dimaksud, dilakukan dalam tiga hal, yakni (1) melakukan penyempurnaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan merevisi prinsip-prinsip yang berkenaan dengan pemilihan Kepala Daerah. Mekanisme pemilihan Kepala Daerah, pertanggung jawaban Kepala Daerah dan pemberhentian Kepala Daerah dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004; (2) Penguatan kapasitas DPRD, baik melalui proses *rekruetment* syarat pencalonan PEMILU legislative maupun dukungan sumber daya staf ahli, pelatihan dan sistem informasi di DPRD; (3) Revisi UU No. 32 tahun 2004 atau pembentukan UU baru khususnya tentang Otonomi desa termasuk di dalamnya prinsip *checks and balances*.

Keempat, belum ada ketentuan undang-undang secara khusus mengatur tentang Autonomi Desa, secara umum telah diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Ini ternyata tidak cukup, kerana masih menimbulkan berbagai penafsiran kewenagan dan tanggung jawab dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten terhadap otonomi desa. Ketidak jelasan undang-undang yang mengatur Otonomi Desa dalam UU No. 32 tahun 2004 ternyata menjadi faktor penghambat utama pencapaian tingkat keberhasilan pembangunan desa. Kerana pada kenyataannya hasil pembangunan lebih dititik beratkan pada perkotaan, kecuali kepala daerah yang menitikberatkan kebijakan pembangunannya pada desa.

Kelima, ada beberapa variabel yang terkandung dalam teori prinsip *checks and balances* dan memberikan warna bentuk kekuasaan dalam perkembangannya terkini yang telah teruji dan menjadi fakta sosial pada kajian ini : prinsip keseimbangan, prinsip kontrol, prinsip wewenang subordinatif, prinsip eksekutif daerah sebagai Perpanjangan Pemerintah Pusat di Daerah, prinsip kecenderungan antara sistem parlementer atau presidencial.

Keenam, variabel baru yang juga sangat menentukan menjadi sumbangannya pada teori *checks and balances* adalah prinsip pemberdayaan kelembagaan legislative yang selama ini dianggap masih lemah untuk mencapai keseimbangan kekuasaan, melalui proses *rekruetment* calon anggota parlemen menekankan pada syarat pencalonan PEMILU legislative yang menjamin kualitas, kapasitas dan kapabelitas, dukungan sumber daya staf ahli, pendidikan/pelatihan, sistem informasi dan etika politik kelembagaan legislative. Juga Prinsip pemilihan

Presiden (PILPRES) dan Kepala Daerah (PILKADA) Secara Langsung dengan maksud Kepala Daerah tidak lagi terikat secara politis dengan DPRD dan lebih konsentrasi pada Pembangunan selama menjalankan kewenangan jabatan politik kepada rakyat yang memilih, sedangkan kekuasaan legislative sebagai kekuasaan penyeimbang dan kontrol. Selain itu, prinsip pengawasan preventif (*Preventive Control*) akan efektif jika pengawasan kekuasaan legislative sudah dimulai disaat merumuskan kebijakan (*Policy Formulation*) dan pada saat implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) bukan ketika setelah selesainya program dan kegiatan pembangunan.

Ketujuh, Perubahan pada era Orde Lama (1945-1965) dipengaruhi oleh faktor dinamika politik dan adanya gerakan Tiga Tuntutan Rakyat (Tritura), pada periode Orde Baru (1965-1999) juga dipengaruhi oleh dinamika politik dan adanya Tripologi Pembangunan, pada era Transisi (1999-2004) periode ini kekuasaan daerah (autonomi) masih terbatas, namun pada periode ini pemilihan umum dilaksanakan secara langsung umum, bebas dan rahasia (LUBER), pada era reformasi (2004-2009) sistem pemerintahan Indonesia juga dipengaruhi oleh dinamika politik dengan adanya tuntutan rakyat mengenai kesejahteraan, keadilan, demokrasi, autonomi yang luas, penegakan Hak Asasi Manusia serta tuntutan perbaikan sistem pemilihan umum.

Kedelapan, Meskipun Indonesia merupakan ciri bentuk Negara kesatuan (*union*), yang memusatkan kekuasaan pada pusat (*centralized*), namun pengalaman fakta empirik di Indonesia memberi kewenangan autonomi kepada daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri.

9.2. Saran

Berpjik pada beberapa poin kesimpulan di atas, ada beberapa poin pula yang dapat dijadikan saran bagi pihak-pihak yang terkait dalam hal ini. Pihak-pihak terkait yang dimaksud, antara lain: *Pertama*, bagi pihak yang menjalankan wewenang pembuatan undang-undang (*law makers*), yaitu DPR dan Presiden. Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan revisi Undang-undang No. 32 Tahun 2004, yaitu: a. Memperkokoh prinsip desentralisasi sebagaimana maksud Pasal 18, 18A dan 18 B UUD 1945; b. memperkuat posisi DPRD dan Kepala Daerah sesuai dengan fungsinya masing-masing sebagaimana halnya DPR dan Presiden menurut UUD 1945 dengan prinsip *checks and balances*; c. Penyempurnaan terutama pengawasan pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagaimana pemilihan langsung terhadap lembaga-lembaga kekuasaan lainnya yang berhubungan langsung dengan prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan ketentuan UUD 1945; d. menetapkan KPUD sebagai pihak berwenang menyelenggarakan seluruh mekanisme pemilihan Kepala Daerah tanpa adanya politik uang; c. berupaya menghindari adanya prinsip-prinsip yang lebih bermuatan politis, lalu menggantinya dengan prinsip-prinsip yang lebih bermuatan yuridis sebagai bagian dari upaya *supremacy of law*; f. berupaya untuk menghindari adanya pasal-pasal yang multi interpretative, ambiguitas dan abstrak; g. berupaya se bisa mungkin menggunakan ungkapan yang linier dan limitative sesuai dengan kadar kemampuan rakyat, sehingga tidak memerlukan adanya reinterpretasi, baik oleh peraturan perundang-undangan dibawahnya berdasarkan *hierarchy of norms* apalagi oleh peraturan kebijaksanaan (*beleidregels*) dan

h. penyempurnaan pengaturan otonomi desa dengan prinsip *checks and balances* termasuk pengaturan perimbangan kewangan Kabupaten dengan desa dengan cara merivisi atau mengganti UU No. 32 tahun 2004.

Kedua, kepada pihak yang mengimplementasikan penyelenggaraan pemerintah daerah, yaitu DPRD dan Kepala Daerah. Terdapat beberapa hal yang perlu difahamani dalam menyelenggarakan otonomi daerah, yaitu: a. terlebih dahulu harus menyikapi bahawa suatu negara kesatuan, yaitu NKRI. b. haruslah difahamani bahawa dalam arti tugas atau dalam hal *reward* tetapi bermakna sama-sama bertanggungjawab untuk menukseskan otonomi daerah dan otonomi desa dengan cara berkonsentrasi pada fungsi penyelenggaraan otonomi daerah bukan hanya sekedar hak dan kewajiban tetapi lebih merupakan amanah yang harus diemban dari *The Founding Fathers* bangsa ini maupun dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Ketiga, kepada pihak yang mengimplementasikan penyelenggaraan pemerintah daerah, yaitu DPRD dan Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya sebaiknya selalu tercermin Prinsip *cheks and balances* dengan adanya kesempatan masing-masing lembaga untuk melakukan fungsinya, DPRD melakukan fungsi legislative, dan Kepala Daerah menjalankan fungsi sebagai eksekutif. Dan ketika Kepala Daerah menjalankan tugasnya DPRD sudah langsung melakukan pengawasan tidak perlu menunggu Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah sehingga prinsip *cheks and balances* dapat langsung diterapkan dalam setiap aktivitas Pemerintahan.

RUJUKAN

1. Buku dan Tulisan (Artikel) Lainnya.

- Ahmad Atory Husain, *Politik dan Dasar Awam*, Utusan Publication, Kuala Lumpur, 1996
-, *Reformasi Pentadbiran Awam di Malaysia*, Utusan Publication, Kuala Lumpur, 1998
-, *Politik dan Pentadbiran Pembangunan DBP*, utusan Publication, Kuala lumpur, 1990
- Al-Mubarak, Muhammad, *Nizham Al-Islam: Al-Mulk Wa Ad-Daulah*, (Alih Bahasa Firman Hariyanto), Pustaka Mantiq, Solo, 1995.
- Apeldroon, L. J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Noordhoff-Kolff NV, Jakarta, 1958.
- Arba, Syarofin, MF, (Ed), *Demitologisasi Politik Indonesia*, CIDES, Jakarta, 1998.
- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.
- _____, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Azhari, *Negara Hukum Republik Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UII-Press Jakarta, 1995.
- Basah, Sjachran, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode, Dan Sejarah Perkembangannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Bryant, Coralie dan Louise G. White. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta : LP3ES. 1989.
- Budiardjo, Miriam, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa Dan Wibawa, Sinar Harapan*, Jakarta, 1991.
- _____, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Busroh, Abu Daud, Dan Busroh, Abu Bakar, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991.

Cumper, Peter, *Cases And Materials Constitutional And Administrative Law*, Second Edition, blackstone Press Limited, London, 1999.

Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics*, (Terjemahan A. Rahman Zainuddin), Yayasan Obor, Jakarta, 1989.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.

485

Dicey, A.V., *Introduction to The Study of The Law of The constitution*, MacMillan and Co. Limited, London, 1952.

Finer, S.E., Bogdanor, Vernon, and Rudden, Bernnard, *Comparing Constitutions*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

Friedmann, W., *Legal Theory*, Steven & Son Limited, London, 1960.

Garner, Bryan A., (ed), *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, West Publishing Co., ST. Paul, Minn, 1999.

Ghaffar, Afan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

Gokkel, H. R. W., dan Wal, N. van del, *Istilah Hukum Latin-Indonesia*, (Alih Bahasa S. Adiwinata), Intermasa, Jakarta, 1977.

Hadikusuma, Hilman, *Bahasa Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.

Hadjon, Philipus., (et. al), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press. Yogyakarta, 1999.

Hardiman, Sri, *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembelaan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995.

Hansen, Gary E. *Agricultural and Rural Development in Indonesia*. Colorado : Westview. 1981.

Hartono, Sunaryati, *Asas-asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dalam Majalah BPHN, No. 2, Departemen Kehakiman RI*, Jakarta, Tahun 1988.

- Harsono, HTN, *Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- Held, David, *Models of Democracy*, Second Edition, Blackwell Publisher Ltd, Oxford, 1998.
- Huda, Ni'matul, *Kewenangan DPRD Dalam Pemberhentian Kepala Daerah*, Dalam *Jurnal Magister Hukum*, Vol. 2 No. 5, UII, Yogyakarta, Juni 2002, Hlm. 32.
- Jami dan Jamil, *UUD dalam Politik dan Perniagaan Melayu*, Bangi, 2004.
- Jayapalan, N., *Modern Governments and Constitutions*, Vol. 1, Atlantic Publisher & Distributors, New Delhi, 2002.
- Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Kansil, C.S.T., *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russell & Rssell, New York, 1973.
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja Ditinjau Dari Segi Sejarah*, Alumni, Bandung, 1978.
- Kranenburg. R., dan Sabaroedin, Tk. B., *Ilmu Negara Umum, Pradnya Paramita*, Jakarta, 1983.
- Kusnardi, Moh., dan Saragih, Bintan R., *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- Locke, John, *Two Treatise of Civil Government*, (Edited with an Introduction and Notes by Peter Laslett), Student Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- Lubis, M. Solly, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.
- Maarseveen, Henc van, and Tang, Ger van der, *Written Constitutions, A Computerized Comparative Study*, Oceana Publications, INC. Dobbs Ferry, New York, 1978.
- MacIver, R.M., *The Modern state*, Oxford University Press, London, 1950.

- Mahfud MD., Moh., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993.
- _____*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- _____*Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Press, 1999.
- _____*Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Kerawang, 1993.
- _____*Menyongsong Fajar OtonomiDaerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002.
- _____*DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- _____*Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Marbun, BN., *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya*, Ghilia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Marbun, S.F., dan Mahfud MD., Moh., *Pokok-pokok Hukum AdministrasiNegara*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Mas'oud, Mohtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*, LP3ES, Jakarta, 1989.
- Merryman, John Henry, *The Civil Law Tradition*, Second Edition, StanfordUniversity Press, California, 1985.
- Montesquieu, *The Spirit of The Law*, (Translated and Edited By Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller and Harold Samuel Stone), Book XI, Chapter 6,Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Mulyosudarmo, Suwoto, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Ndraha. *Pembangunan Masyarakat*. Jakarta : Rineka Cipta. 1990.

- Parsons, Talcott, *Sociological Theory and Modern Society*, The Free Press, New York, 1967.
- Poesponegoro, Marwati Djoenet, dan Notosusanto, Noegroho, *Sejarah Nasional Indonesia*, Jilid IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1984.
- Prodjodikoro, Wiryono, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.
- Rahardjo, M. Dawam, *Orde Baru dan Orde Transisi*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Rahrdjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Rasjidi, Lili, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1988.
- Rifai, Amzulian, *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.
- Samah, Kristin, (ed), M. Ryaas Rasyid Menolak *Resentralisasi Pemerintahan*, Millenium Publisher, Jakarta, 2003.
- Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.
- Simorangkir, J.C.T., *Hukum dan Konstitusi Indonesia*, Jilid II, Gunung Agung, Jakarta, 1986.
- Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984.
- _____, *Hukum Tata Negara*, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- _____, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Keenam, Liberty, Yogyakarta, 2002.
- _____, *Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 2002.
- Soejito, Irawan, *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Soekanto, Soerjono, dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo persada, Jakarta, 2001.
- Soemantri, M., Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979.

- _____, UUD 1945, *Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, UNPAD Press, Bandung, 2002.
- Strong, C. F., *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Study of Their history and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.
- Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Sujamto, Noerdin, Achmad, dan Sumarno, *Proses Pembuatan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Suny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.
- _____, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Bumi Aksara, Jakarta, 1986.
- Syafrudin, Ateng, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Edisi Baru, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Syaukani, HR., Gaffar, Afan, dan Rasyid, Ryaas, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Tamin, Boy Yendra. “*Otonomi Daerah Pasca Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999: Tantangan dalam Mewujudkan Local Accountability.*” Artikel, sumber: <http://www.bung-hatta.info/content.php?article.79.2>, diakses tanggal 5 April 2006
- Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1998.
- _____, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- _____, Hamidi, Jazid, dan Huda, Ni'matul, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2003.
- _____, Toffler, Alvin, *Powershift, Knowledge, wealth and Violence at The Edge of The 21st Century*, (Alih Bahasa Hermawan Sulistiyo), Pantja Simpati, Jakarta, 1990.
- Urbaningrum, Anas, *Ranjau-ranjau Reformasi; Potret Konflik Pasca Kejatuhan Soeharto*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.

Utomo, Warsito, *Dinamika Administrasi Publik, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2003.

Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994.

Varma, S. P., *Teori Politik Modern*, (Terjemahan Mohammad Oemar dkk), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Wade, E.C.S., and Phillips, G. Godfrey, *Constitutional Law, Fifth Edition*, Longmans, Green and Co, London, 1957.

Wahjono, Padmo, *Negara Republik Indonesia*, Edisi Baru, Rajawali Press, Jakarta, 1982.

_____, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undangan*, Proyek Pusat Perencanaan Hukum Dan Kodifikasi BPHN, Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 1985.

Warren, Harris G., Leinenweber, Harry D., and Andersen, Ruth O, M., *Our Democracy at Work*, Prebtice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., tt.

Wheare, K.C., *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1975.

YAPIIKA, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintah Daerah (UU No. No. 22 Tahun 1999 Menjadi UU No. 32 Tahun 2004)*, Jakarta. 2006

Yamin, Muhammad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Djakarta, 1951.

_____, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Buku I, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Amandemen.

Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Amandemen.

Ketetapan MPRS RI No. II/MPRS/1960 Tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan pertama Tahun 1961-1969.

Ketetapan MPRS RI No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia.

Ketetapan MPRS RI No. XXI/MPRS/1966 Tentang Pemberian Otonomi Yang Seluas-luasnya Kepala Daerah.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemberdayaan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Kewangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-undang RI No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 15 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No. 4 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1980, dan Undang-Undang RI No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 16 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No.5 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985, dan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1995 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-undang RI No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-undang RI No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-undang RI No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan umum.

Undang-undang RI No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 35 Tahun 1999 Perubahan atas Undang-undang RI No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang RI No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-undang RI No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Penetapan Presiden RI No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (disempurnakan) dan Penetapan Presiden RI No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah Disempurnakan).

Peraturan Pemerintah RI No. 36 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang RI No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1975, dan Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985.

Peraturan Pemerintah RI No. 37 Tahun 2006 tentang Hak-hak Kewangan Pimpinan dan Anggota DPRD.

Keputusan Menteri Dalam Negeri RI No. 4 Tahun 2002 tentang Prosedur Penyusunan Produk-produk Hukum di Lingkungan Departemen Dalam Negeri.

3. Berita Surat Kabar

Bratakusumah, Deddy Supriady. "Pilkada Langsung jadi Solusi." Artikel pada Kompas, 31 Maret 2004.

Disharmoni UU 22/1999 dengan UU 25/1999." Laporan Kompas, 23 Februari 2002.

Diakui Ada Sejumlah Kendala, UU Otonomi Daerah Perlu Diperbaiki." Laporan Kompas, 30 Januari 2003

DPR Siapkan RUU Pemerintahan Daerah." Laporan Koran Tempo, 3 September 2003.

- Djohan, Djohermansyah. "Revisi UU Otonomi Daerah versi Depdagri." Artikel pada Kompas, 25 September 2003.
- Eko, Sutoro. "Mengkaji Ulang NKRI." Artikel pada Kompas, 10 Februari 2004.
- _____. "Resentralisasi dan Neokorporatisme." Artikel, sumber: <http://www.ireyogya.org>, diakses pada tanggal 5 April 2006
- Gofar, Fajrimei A. "Perda Bermasalah atau Perda Dipermasalahkan?" Artikel pada Kompas, 26 Agustus 2003.
- Harun, Refli, Terlalu Cepat Diganti." Wawancara dengan Jawa Pos, 19 September 2005
- Jaweng, Robert Endi."Ihwal Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999." Artikel pada Kompas, 20 Desember 2004.
- Judicial Review Bisa Hambat Pilkada." Laporan Kompas, 27 Desember 2004
- Kusmana, Dian, "DPRD Se-Jabar Bentuk Forum Komunikasi: UU No. 32 Tahun 2004 Masih Menyisakan Masalah. Artikel pada Pikiran Rakyat, tanggal...
- Piliang, Indra J.. "Darurat Otonomi Daerah." Artikel pada Suara Pembaruan, 15 Desember 2004.
- Rasyid, Ryaas: Pemerintah Pusat Sumber Distorsi Otonomi Daerah." Laporan Kompas, 5 Februari 2003
- Revisi RUU Otonomi, Harus Bisa Jembatani Kepentingan Daerah-Pusat." Laporan Kompas, 28 Agustus 2003.
- Revisi UU Otonomi Daerah, Resentralisasi?" Laporan Koran Tempo, 27 September 2003
- Revisi UU Otonomi Daerah: Apkasi Khawatirkan terjadi Resentralisasi." Laporan Kompas, 27 Mei 2004.
- Sentralisasi Warnai Revisi UU No. 22/1999." Laporan Kompas, 23 September 2003
- Suharto, Didik G. "Tarik Ulur Kewenangan dalam UU No. 32/2004," Artikel pada Suara Merdeka, 6 Desember 2004.
- Tarik Ulur Revisi UU Otonomi Daerah." Laporan Utama Forum Keadilan, Edisi No. 32, 4 Januari 2004

UU Otonomi Daerah Munculkan Tiga Penyimpangan Seragam.” Laporan Kompas, 28 Agustus 2003.

Wibawa, Fahmi, ”Menelantarkan Otonomi Daerah.” Artikel pada Jawa Pos, 30 November 2005

Yamin, Muhammad. ”Pilkada Sebuah Demokrasi Kapitalis.” Artikel pada Banjarmasin Pos, 31 Januari 2005

Zaini, Yahya. ”Otda tak Bisa Ditarik Mundur.” Artikel pada Kompas, 31 Maret 2004.

Respoden/Tokoh-tokoh yang ditemu ramah