

## SISTEM DESENTRALISASI DALAM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA

**Roziqin**

Kaprodi Magister Ilmu Hukum UNIBA Kaltim

### **Abstrak**

*Desentralisasi dan demokrasi sudah berkembang seiring dengan perkembangan wacana di tingkat dunia. Pada Orde Lama digunakan sistem politik yang dinamakan demokrasi terpimpin, walaupun dalam istilah demokrasi terpimpin terdapat *contradictio in terminus* (di dalam terminologi mengandung kontradiksi) antara kata demokrasi yang bersifat egalitarian, dengan kata terpimpin yang lebih bersifat hierarkhis, tetapi sebagian besar rakyat pada waktu itu tidak terlampaui mempersalahkan, sebabnya rakyat masih percaya pada diri presiden. Setelah Orde lama muncul dengan istilah Orde Baru, dikembangkan istilah demokrasi Pancasila, dengan ciri utama tidak hanya oposisi, serta menghindari adanya dominasi oleh mayoritas maupun tirani oleh minoritas.*

**Keywords:** decentralitation

### **PENDAHULUAN**

Demokrasi nampaknya telah menjadi sebuah kosakata yang dikenal di seluruh dunia, meskipun dengan nuansa yang berbeda-beda sesuai sejarah politik masing-masing negara yang menganutnya, negara Jerman (dahulu) juga menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, meskipun dalam prakteknya pemerintahannya bersifat tirani dan otoriter, begitu juga negara Korea Utara menyebut dirinya negara demokrasi, meskipun sistem dan pratek pemerintahannya tidak mencerminkan nilai-nilai demokrasi universal.<sup>1</sup>

Demokrasi adalah pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat, terutama

kekuasaan yang dijalankan oleh kelompok mayoritas yang terpilih melalui pemilihan secara langsung maupun melalui perwakilan yang dilaksanakan secara periodik, pandangan ini sejalan dengan “*the Gettyburg Formula*” mengenaidemokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln yakni: “*Government of the people, by the people, for the people*”.<sup>2</sup>

Di Indonesia wacana tentang demokrasi juga sudah berkembang seiring dengan perkembangan wacana di tingkat dunia, pada orde lama di bawah kepemimpinan Presiden Ir. Soekarno, digunakan sistem politik yang dinamakan demokrasi terpimpin, meskipun dalam

---

<sup>1</sup> Held, David, 2006, *Models of Democracy*. Terjemahan oleh Abdul Haris, Jakarta, Akbar Tanjung Institute, hal. x-xi

---

<sup>2</sup> Ziegenhain, Patrick, 2008, *The Indonesian Parliament and Democratization*, Singapore, Institute of Sautheast Asian, hal. 15

istilah demokrasi terpimpin terdapat “*contradiction in terminus*” (di dalam terminologinya mengandung kontradiksi) antara kata demokrasi yang bersifat egalitarian, dengan kata terpimpin yang lebih bersifat hierarkhis, tetapi sebagaimana besar rakyat Indonesia pada waktu itu tidak terlampau mempersalahkan. Sebabnya rakyat Indonesia masih percaya pada diri Presiden, yang sudah teruji dalam perjuangan mencapai proklamasi kemerdekaan, apalagi pola pikir masyarakat pada saat itu masih berorientasi vertikal keatas, dengan istilah “Sabdo Pandito Ratu”, yang menggambarkan bahwa pernyataan sang pemimpin merupakan sesuatu yang harus ditaati.

Dalam gegap gempitanya demokrasi di Indonesia, menurut Markoff oleh Heru Nugroho, strategi dasar perubahan yang ditempuh begitu jelas dan kecepatannya karena peraturan perundang-undangan silih berganti oleh desakan kepentingan kekuasaan jangka pendek, akankah perubahan demokrasi Indonesia menuju demokrasi yang beku (*frozen democracy*) dengan ciri-ciri sebagai berikut: (1) sempoyongan ekonominya baik di tingkat nasional maupun lokal; (2) berhentinya proses pembentukan masyarakat warga (*civil society*); (3) konsolidasi sosial-politik yang tidak pernah mencapai soliditas namun

cenderung semu; dan (4) penyelesaian masalah-masalah sosial, politik, hukum yang tidak pernah tuntas yang diwariskan oleh rejim-rejim terdahulu.<sup>3</sup>

Sistem politik yang demokrasi harus diikuti dengan penegakkan hukum, tanpa adanya peneggakan hukum yang tegas, konsisten, dan transparan, sistem demokrasi akan mengarah pada anarki, yang diawali dengan adanya pembangkangan sosial, tekanan-tekanan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik yang mengarah pada “*mobocracy* atau *ochlocracy*, menggantikan fungsi birokrasi.

Setelah orde lama tumbang dan digantikan oleh orde baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, dikembangkan istilah demokrasi Pancasila, dengan ciri utama tidak adanya oposisi, serta menghindari adanya dominasi oleh mayoritas maupun tirani oleh minoritas, keputusan terpenting ditetapkan melalui musyawarah mufakat, musyawarah menggambarkan proses, sedangkan mufakat menggambarkan hasilnya, peranan elit menjadi sangat dominan dibandingkan kelompok masyarakat awam lainnya, sehingga terjadi bias elit pada masyarakat yang masih berorientasi

---

<sup>3</sup> Dalam Pengantar buku Markoff oleh Heru Nugroho, Huntington, Samuel P, 1991, *Gelombang Demokrasi ketiga*, Terjemahan oleh Asril Marjohan, Jakarta, Pustaka Grafiti, hal. xix

vertikal ke atas seperti di Indonesia, sistem ini cocok dengan sistem budaya masyarakatnya.

Pada masa reformasi sampai sekarang, muncul lagi istilah demokrasi tanpa disertai tambahan kata dibelakangnya, yang mencoba mengadopsi nilai-nilai demokrasi universal. Tata nilai berbangsa dan bernegara yang diatur dalam konstitusi dicoba disusun ulang, Undang-Undang Dasar 1945 yang selama ini disakarakan karena memberi kekuasaan yang sangat besar kepada presiden sebagai satu-satunya mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), kemudian diamandemen sampai 4 (empat) kali dan masih terbuka untuk diamandemen kembali, dalam posisi sebagai satu-satunya mandataris MPR, kekuasaan Presiden sangat besar meskipun tidak sampai bersifat mutlak.

Dalam bahasa konstitusi disebutkan bahwa: "Kekuasaan Presiden tak terbatas" melalui posisi tersebut, Presiden kemudian mengkooptasi cabang-cabang kekuasaan pemerintahan lainnya, seperti legislatif, yudikatif, dan audif, bahkan kalangan pers pun dibungkam dengan diberi "lebel yang bebas dan bertanggung jawab."

Menurut Boediono dalam orasi ilmiah pengukuhan guru besarnya di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tanggal 24 Februari 2007, mengingatkan

bahwa demokrasi harus dikembangkan sejalan dengan kemakmuran di bidang ekonomi, perbaikan tata pemerintahan, serta supremasi hukum. Selanjutnya menegaskan bahwa: demokrasi harus diartikan secara substantif dan mencakup tidak hanya formal demokrasi (pemilihan umum yang bebas, multi partai, pembagaian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, peran pers dan organisasi kemasyarakatan dan sebagainya).<sup>4</sup>

Berangkat dari pandangan Boediono, dapat dikembangkan pemahaman bahwa demokrasi bukanlah satu-satunya pilar untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, masih ada 3 (tiga) pilar lainnya yang perlu juga dikembangkan secara simultan yakni penegakkan hukum, pertumbuhan ekonomi, serta manajemen pemerintahan yang baik.

Demokrasi tanpa hukum hanya akan menciptakan anarkisme yang dapat menciptakan situasi "chaos," demokrasi tanpa penegakkan hukum yang adil, pertumbuhan ekonomi, hanya akan menciptakan gejolak karena "perutnya kosong" sebaliknya, demokrasi tanpa penegakkan hukum yang adil,

---

<sup>4</sup> Boediono, 2007, Dimensi Ekonomi Politik Pembangunan Indonesia, Pidato Pengukuhan, jabatan Guru Besar Pada Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada, tanggal 24 Februari 2007, tidak di publikasikan.

pertumbuhan ekonomi yang cukup disertai manajemen pemerintahan yang baik, hanya akan menciptakan kebangkrutan karena terjadinya korupsi, kolusi, nepotisme, serta pemborosan keuangan dan kekayaan negara.

Secara teoritis dapat dikemukakan bahwa menurut Rondinelli dan Cheema dari sudut pandang kebijakan dan administrasi, desentralisasi adalah transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administratif, dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administratif lokal, organisasi semi otonomi dan organisasi pemerintahan lokal, atau organisasi non pemerintah.<sup>5</sup>

Pada sisi lain menurut Litvack dan Seddon desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab berkaitan dengan fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintah yang ada dibawahnya, atau organisasi semi bebas, ataupun sektor privat.<sup>6</sup>

Dalam negara demokrasi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (DPRD) atau lembaga Legislatif adalah suatu keharusan, karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat undang-undang ataupun Peraturan Daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat.<sup>7</sup>

Negara Indonesia mengenal tiga jenis lembaga yang berperan besar dalam pelaksanaan pemerintahan, masing-masing lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Judikatif. Ketiga lembaga tersebut memainkan peran dan fungsinya dalam sistem pelaksanaan pemerintahan negara. Ketiganya merupakan lembaga yang oleh kekuasaan negara diberi kewenangan masing-masing dan diatur melalui suatu ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di negara Republik Indonesia, ketiga lembaga tersebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dibedakan tiga ranah (domain) yaitu kekuasaan eksekutif atau pelaksana, kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan, dan kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

alaupun ketiganya telah diberi kewenangan masing-masing, hal itu tidak berarti masing-masing dalam keadaan terpisah satu sama lain dan berdiri sendiri. Terhadap hal ini, pilihan ketatanegaraan

---

<sup>5</sup> Rondinelli, Dennis, and Shabir Cheema, 1983, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage, Publications, hal.18

<sup>6</sup> Ohmae, Kenichi, 2002, *Hancurnya Negara Bangsa-Bangkitnya Negara Kawasan dan Geliat Ekonomi Regional di Dunia Tak Terbatas*, Terjemahan oleh Ruslani, Yogyakarta, Qalam, hal.2

---

<sup>7</sup> Hans Kelsen, 2007 *Teori Hukum Murni*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, hal.97

Indonesia menetapkan bahwa tidak ada pemisahan yang mutlak ketiga bidang kekuasaan dimaksud melainkan hanya pada pembagian kekuasaan yang ditandai dengan penentuan kewenangan melalui Konstitusi, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konstitusi menentukan suatu pembagian kekuasaan dan bukan pemisahan (*separation of power*).<sup>8</sup>

Hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif berarti melibatkan diri dalam upaya mencermati sejauh mana keduanya saling berinteraksi dalam wujud saling mendukung satu sama lain atau sebaliknya berpotensi saling meniadakan satu atau lainnya. Demikian pula menganalisis keduanya dalam perspektif sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Persamaan dalam peran, dalam batasan tertentu, masih dapat dinilai positif oleh karena landasan teoretis maupun tatanan yang ada memang menghendaki demikian, lembaga eksekutif dan lembaga legislatif merupakan bidang kekuasaan dalam kehidupan bernegara dan keduanya memiliki tujuan yang sama yakni mewujudkan cita-cita dan tujuan negara sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan Undang Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demikian pula dalam hal terjadinya perbedaan-perbedaan, masih pula patut untuk dinilai wajar sebab legislatif bukanlah eksekutif maupun sebaliknya. Keduanya oleh hukum positif diberi hak dan kewenangan masing-masing sebagaimana tersirat dalam konsep demokrasi dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*).

Dalam berbagai kasus, misalnya, dalam proses dan mekanisme pertanggungjawaban seorang kepala daerah (unsur eksekutif),<sup>9</sup> proses pencalonan dan pemilihan kepala Daerah sering menimbulkan eksekutif terhadap keduanya.

Konsep dari hubungan antara legislatif dan eksekutif berpangkal pada konsep yang dikenal dengan istilah *checks and balances*. Konsep ini berada pada ranah mempersoalkan antara tugas dan kewenangan keduanya dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pada tingkat nasional, regional maupun lokal di Indonesia. Pada dasarnya, apa yang hendak diperhatikan di dalam suatu istilah *Checks and Balances* tidak lain adalah untuk mengukur apakah tugas dan kewenangan itu telah berjalan dengan baik

---

<sup>8</sup> Mukthie Fadjar, 2003, Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, Malang, Penerbit In-Trans, hal. 5

---

<sup>9</sup> Ryaas Rasyid. 2002. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Yogyakarta, Penerbit Pustaka Pelajar, hal. 194.

atau tidak, telah sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan atau belum dan sebagainya termasuk apakah dalam tindakan masing-masing yakni eksekutif maupun legislatif tidak keluar dari apa yang telah ditetapkan di dalam aturan yang telah ditentukan oleh negara.

Kehadiran perwakilan rakyat dalam sebuah negara demokrasi bukanlah untuk mengurangi kewenangan dari pada eksekutif tetapi harus dipandang sebagai upaya untuk terjaminnya kepentingan rakyat dalam seluruh kebijakan pemerintah termasuk Pemerintah Daerah, fungsi Legislatif dipahami bukan sebagai pembentuk semua norma hukum, melainkan hanya pembentuk norma umum oleh organ khusus yang disebut lembaga Legislatif.<sup>10</sup>

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>10</sup> Hans Kelsen, Op.,Cit, hal.314

## **PEMBAHASAN**

### **1. Arah Perkembangan Desentralisasi di Indonesia**

#### ***a. Perkembangan Demokrasi di Indonesia***

Dimensi demokrasi di Indonesia mengalami perkembangan sangat pesat setelah reformasi antara lain bertambahnya jumlah Partai Politik, berubahnya sistem pengisian pejabat publik, maupun bertambahnya jumlah daerah otonom di Indonesia. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk dapat disebut sebagai negara demokrasi, sebuah negara harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: (1) competitive elections, (2) freedom of speech, (3) freedom of the press, (4) rule of law, (5) civilian control of the military.<sup>11</sup>

Selain itu di dalam negara demokrasi juga ada kebebasan berbicara, kebebasan pres, penegakan hukum serta pengawasan militer oleh kekuasaan sipil, bahkan di negara demokrasi, pers telah dianggap sebagai cabang pemerintahan di luar cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Sistem politik yang demokratis harus diikuti dengan penegakan hukum

---

<sup>11</sup> Merriem, 2008, Kamus Webster Online Dictionary

tanpa adanya penegakan hukum yang tegas, konsisten, transparan, sistem demokrasi akan mengarah pada anarki, yang diawali dengan adanya pembangkangan sosial, tekanan-tekanan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik yang mengarah pada mobocracy atau achocracy, menggantikan fungsi birokrasi.

Gambaran di Indonesia sendiri wacana tentang demokrasi juga sudah berkembang seiring dengan perkembangan wacana di tingkat dunia. Pada Orde Lama digunakan sistem politik yang dinamakan demokrasi terpimpin, walaupun dalam istilah demokrasi terpimpin terdapat *contradictio in terminus* (di dalam terminologi mengandung kontradiksi) antara kata demokrasi yang bersifat egalitarian, dengan kata terpimpin yang lebih bersifat hierarkhis, tetapi sebagian besar rakyat pada waktu itu tidak terlampui mempersalahkan, sebabnya rakyat masih percaya pada diri presiden.

Setelah Orde lama muncul dengan istilah Orde Baru, dikembangkan istilah demokrasi Pancasila, dengan ciri utama tidak hanya oposisi, serta menghindari adanya dominasi oleh mayoritas maupun tirani oleh minoritas.

Keputusan terpenting ditetapkan melalui musyawarah mufakat, musyawarah menggambarkan proses, sedangkan mufakat menggambarkan

hasilnya. Dalam mekanisme pengambilan keputusan melalui musyawarah mufakat, peranan elit menjadi sangat dominan dibandingkan kelompok masyarakat awam lainnya, pada masyarakat yang masih berorientasi vertikal ke atas seperti di Indonesia, sistem ini sesuai dengan sistem budaya masyarakat.

Sebagian rakyat juga tidak mempermasalahkan istilah dan isi dari demokrasi Pancasila, karena rakyat masih percaya pada pemimpin, apalagi pada awalnya, sistem politik tersebut telah mampu menciptakan kestabilan politik dan pertumbuhan ekonomi dalam jangka yang relatif lama. Sistem politik demokrasi Pancasila telah mampu membawa rakyat menjadi lebih makmur dan sejahtera dibanding masa sebelumnya.

Pada masa reformasi sampai sekarang, muncul lagi istilah demokrasi, tanpa disertai tambahan kata dibelakangnya, yang mencoba mengadopsi nilai-nilai demokrasi universal. Tata nilai berbangsa dan bernegara yang diatur dalam konstitusi dicoba disusun ulang, UUD 1945 yang lama ini disakralkan karena memberi kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden sebagai satu-satunya mandataris MPR, kemudian diamandemen samapai 4 (empat) kali, dan masih terbuka untuk diamandemen kembali. Dalam posisi sebagai satu-satunya mandataris MPR, kekuasaan

presiden sangat besar meskipun tidak sampai bersifat mutlak, dalam bahasa konstitusi disebutkan bahwa kekuasaan Presiden tidak terbatas.

Melalui posisinya tersebut Presiden kemudian mengkooptasi cabang-cabang kekuasaan pemerintahan lainnya seperti legislatif, yudikatif, dan auditif, bahkan kalangan pers pun dibungkam dengan diberi label "pers yang bebas dan bertanggungjawab".

Sekarang ini Indonesia sedang memasuki masa ujicoba dengan sistem demokrasi yang merujuk pada nilai-nilai universal, meskipun tidak ada jaminan bahwa sistem yang digunakan sekarang akan membawa Indonesia lebih maju dan makmur dibandingkan masa lalu. Bagi di Indonesia desentralisasi bukan hal yang baru, karena sistem pemerintahan tersebut sudah ada sejak tahun 1903 dengan adanya *decentralisatie wet*. Sejak Indonesia merdeka sampai saat ini sudah ada 8 (delapan) undang-undang yang secara mengatur tentang desentralisasi. Pilihan politik pemerintahan yang bergerak seperti pendahulu antara sentralisasi dan desentralisasi telah memberi warna yang membuat bangsa Indonesia menjadi lebih dewasa dalam berpemerintahan, dalam setiap undang-undang yang mengatur tentang desentralisasi. Secara filosofi dan paradigma yang berbeda-beda sesuai

dengan suasana kebatinan dan sistem nilai yang berlaku pada masa itu. Secara teoritis dapat di kemukakan bahwa menurut Rondinelli dan Cheema, yang dilihat dari sudut pandang kebijakan dan administrasi, desentralisasi adalah; transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administratif lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintah lokal, atau organisasi non pemerintah.<sup>12</sup> Selain itu menurut Litvack dan Seddon desentralisasi adalah: transfer kewenangan dan tanggung jawab berkaitan dengan fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintah yang ada dibawahnya, atau organisasi semi bebas, ataupun sektor privat.<sup>13</sup> Dari beberapa definisi tentang desentralisasi di atas, dapat ditarik intisari desentralisasi yakni: (1) adanya transfer kewenangan dan tanggung jawab mengenai fungsi-fungsi publik; (2) transfer tersebut berasal dari pemerintah pusat, (3) transfer tersebut diberikan kepada entitas, yang dapat berbentuk; organisasi pemerintah subnasional, badan-badan pemerintah semi otonom, organisasi atau pejabat pemerintah pusat yang berada di luar ibukota negara, organisasi non

---

<sup>12</sup> Rondinelli, Dennis, and Shabir Cheema, 1983, *Decentralization and Development: policy Implementation in developing Countries*, sage Publication, hal.18

<sup>13</sup> Wikipedia, The Free Encylopedia



pemerintah. Secara legalistik formal, menurut Pasal 1 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah tingkat atasannya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya, menurut Pasal 1 huruf e Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah desentralisasi adalah Penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Desentralisasi adalah: penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari ketiga peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sebagaimana dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa dalam negara berbentuk kesatuan (unitaris) seperti di Indonesia, yang membentuk daerah otonom adalah pemerintah pusat.

Sumber kewenangan atau urusan yang ditransfer berasal dari pemerintah pusat, hal ini sejalan dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang asli maupun yang telah diamandemen yaitu:

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menegaskan bahwa yang menerima desentralisasi adalah daerah otonom, bukan hanya pemerintah daerah, daerah otonom itu sendiri adalah Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### ***b. Arah Perkembangan Desentralisasi di Indonesia***

Perkembangan desentralisasi di Indonesia sejak jaman Hindia Belanda sampai saat ini yakni dari sentralistik bergerak ke desentralisasi yang lain, kajian yang lengkap mengenai perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia sejak masa kemerdekaan sampai tahun 1965.

Arah pendulum desentralisasi diputuskan berdasarkan suasana politik pada jamannya, yang kemudian diformalisasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, sebagai contoh: Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sifatnya sangat desentralistik, prinsip otonomi yang digunakan adalah riil dan seluas-luasnya, pada masa itu kata otonomi yang seluas-luasnya sesuai suasana batin para penyusun undang-undang maupun tuntutan jaman, prinsip tersebut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai undang-undang penggantinya, dikoreksi secara total, pendulum yang semula berada pada kutub desentralisasi, ditarik ke kutub lainnya yang bersifat sentralistik.

Prinsip yang dipakai bukan lagi Otonomi yang riil dan seluas-luasnya, tetapi otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, dengan demikian prinsip otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah, sedangkan istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemeberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan di dalam GBHN.

Pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, prinsip otonomi yang nyata

dan bertanggung jawab ternyata diwujudkan dalam bentuk pemerintahan yang sentralistik, peran instansi vertikal dalam melaksanakan asas dekonsentrasi lebih dominan dibandingkan peran dinas daerah dalam menjalankan asas desentralisasi.

Melalui prinsip uniteritorial dan unipersonal, kepala daerah karena jabatannya adalah juga kepala wilayah sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, melalui posisinya yang ganda, kepala daerah menjadi lebih kuat dibanding DPRD sebagai wakil rakyat.

Pada masa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana buah dari gerakan reformasi, pendulum pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah otonom bergerak kembali menuju ke kutub lainnya yang bersifat sangat desentralistik, bahkan rumusan pembagian kewenangan pemerintahan yang tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) menyebutkan: Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.

Pemahaman dari Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa

undang-undang tersebut sangat desentralistik, karena sebagian besar kewenangan pemerintahan di sentralisasikan kepada daerah otonom, seperti pengalaman sejarah pemerintahan daerah di Indonesia pada masa lalu, apabila memilih salah satu kutup secara berlebihan, segera akan gerakan untuk mendorong kembali pendulum pembagian kewenangan pemerintah pada titik keseimbangan baru.

Berbeda dengan berbagai undang-undang pemerintahan daerah yang pernah disusun, pendulum pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom tidak lagi memilih salah satu kutup yang sangat desentralistik ataupun yang sangat sentralistik, melainkan memilih keseimbangan diantara keduanya, oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat disebut sebagai undang-undang yang menggunakan prinsip desentralisasi berseimbangan.

Prinsip ini bukanlah hal yang baru, karena sudah banyak pandangan para ahli antara lain dari Litvak menyebutkan: adanya keseimbangan pembagian urusan pemerintahan maupun sumber-sumber keuangan yang menyertainya antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Prinsip desentralisasi berseimbangan sebenarnya justru yang

paling sesuai dengan falsafah negara Pancasila, yang pada dasarnya adalah ideologi jalan tengah. Pancasila juga menggunakan pendekatan dalam pengambilan keputusan ataupun memecahkan masalah, seperti tersirat pada sila ke empat yakni Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

Melalui desentralisasi berseimbangan dapat dilakukan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom secara proposional dengan mempertimbangkan nilai-nilai efektifitas, efesiansi, keadilan, dan kesetaraan, ekonomi, serta nilai demokrasi, dalam bidang urusan pemerintahan yang dialokasikan kepada setiap entitas pemerintahan, sudah tergambar adanya tugas, wewenang, serta tanggung jawab.

Pembagian urusan pemerintahan yang dilakukan secara proposional harus diikuti dengan pembagian sumber-sumber keuangan yang sepadan pula sesuai dengan prinsip ” uang mengikuti fungsi”. Kemudian diikuti dengan pengalokasian sumber daya aparatur sesuai jenis dan kualitas urusan pemerintahan yang ditangani oleh setiap entitas pemerintahan(pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota).

Melalui prinsip desentralisasi berkeseimbangan konflik kepentingan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom maupun antar daerah otonom diharapkan dapat dikurangi, karena ada pembagian urusan pemerintahan dan pembagian sumber-sumber keuangan secara proposional, dengan mengingat kepentingan nasional serta persatuan dan kesatuan bangsa dan negara.

Melalui desentralisasi berkeseimbangan, dilakukan pembagian fungsi yang jelas antara kepala daerah dan DPRD. Dalam pengertian desentralisasi terkandung adanya penyerahan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, kewenangan mengatur yang diwujudkan dalam bentuk membuat peraturan daerah lebih banyak menjalankan kewenangan mengurus yang bersifat implementasikan dari kewenangan mengatur.

Salah satu cabang kekuasaan negara adalah kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan dalam bentuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. Kekuasaan yudikatif, yang dalam UUD NRI TAHUN 1945 disebut dengan istilah kekuasaan kehakiman, diselenggarakan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Jika dilihat dari hasil Perubahan UUD NRI 1945, ketentuan tentang kekuasaan

kehakiman merupakan salah satu materi muatan yang mengalami perubahan mendasar. Secara kuantitatif, perubahan tersebut dapat dilihat dari penambahan butir ketentuan. Sebelum perubahan, ketentuan kekuasaan kehakiman dan UUD NRI 1945 hanya 2 pasal yang terdiri atas 3 ayat.

Setelah perubahan, ketentuan tersebut menjadi 5 pasal terdiri atas 19 ayat. Dari sisi kelembagaan, Perubahan UUD NRI Tahun 1945 melahirkan 2 (dua) lembaga di lingkungan kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman dan Komisi Yudisial (KY) sebagai lembaga yang terkait dengan keberadaan Mahkamah Agung (MA). Agar kekuasaan kehakiman dapat menjalankan fungsi dengan baik, dibutuhkan pengaturan lebih lanjut sesuai dasar konstitusional yang ada.

Apabila kita menilik proses perdebatan dalam Perubahan UUD NRI Tahun 1945, akan kita temukan empat isu penting terkait dengan kekuasaan kehakiman. Keempat isu tersebut adalah pentingnya menegaskan kekuasaan kehakiman yang merdeka, perlunya menjamin penegakan hukum dengan mengatur badan-badan yang terkait dengan itu, perlunya pengawasan terhadap hakim, dan perlunya penerapan judicial review.

Penegasaan kekuasaan kehakiman yang merdeka menjadi perhatian utama karena kondisi masa lalu yang menempatkannya di bawah kendali kekuasaan eksekutif.

Perekrutan hakim, karier,serta administrasi,dan keuangan lembaga peradilan di bawah kendali pemerintah, yaitu Departemen Kehakiman.Di sisi lain,terdapat badan peradilan yang berada di bawah institusi pemerintah,yaitu pengadilan agama di bawah Departemen Agama dan pengadilan militer di bawah ABRI.Kedudukan dan ketergantungan tersebut mengakibatkan terganggunya independensi lembagalembaga peradilan tersebut dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.

Untuk menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, pengelolaan kekuasaan kehakiman baik dari sisi sumber daya, administrasi, maupun keuangan harus diselenggarakan oleh kekuasaan kehakiman sendiri. Selain itu,semua lingkungan peradilan yang ada berada di bawah lembaga pelaku kekuasaan kehakiman, tidak ada yang berada di bawah instansi pemerintah. Jaminan tersebut diwujudkan dalam rumusan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan demi menegakkan hukum dan keadilan. meliputi

kebebasan dalam mengambil putusan serta kemandirian pengelolaan organisasi. Adapun penempatan semua lingkungan peradilan di bawah kekuasaan kehakiman diwujudkan dalam Pasal 24 ayat (2) yang menentukan bahwa salah satu pelaku kekuasaan kehakiman adalah MA yang di bawahnya terdapat empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara.

Selain keberadaan MA, MK, dan KY yang ada pada UUD NRI Tahun 1945 pascaperubahan, dalam proses pembahasannya terdapat usulan agar memasukan pemikiran bahwa keberhasilan kekuasaan mengadili untuk menegakkan hukum dan keadilan tidak hanya ditentukan oleh lembaga peradilan, tetapi juga ditentukan oleh badan-badan lain yang bergerak di wilayah hukum.

Karena itu, diperlukan juga pengaturan badanbadan lain seperti kejaksaan, kepolisian, advokat, notaris, dan lembaga pemasyarakatan. Setelah melalui perdebatan, keberadaan kejaksaan, kepolisian, advokat, notaris, dan lembaga pemasyarakatan tidak secara khusus masuk dalam rumusan hasil tersebut.Hal itu karena badan-badan tersebut dari sisi kelembagaan tidak sepenuhnya berada di bawah kekuasaan kehakiman, walaupun fungsinya terkait erat.

Selain itu, keberadaannya dipandang cukup diatur dengan undang-undang. Kepolisian negara diatur dalam bab tersendiri, yaitu Pertahanan dan Keamanan Negara. Sebagai landasan, pengaturan badan-badan tersebut dalam undang-undang terdapat pada Pasal 24 ayat (3) yang menyatakan bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Permasalahan berikutnya yang muncul dalam perdebatan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah perlunya pengawasan terhadap hakim. Hal itu terkait dengan kondisi peradilan di Indonesia pada masa lalu yang dinilai sarat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta praktik mafia peradilan. Selain itu, pengawasan juga diperlukan agar kemerdekaan yang dimiliki oleh hakim tidak disalahgunakan.

Pengawasan tidak dapat dilakukan oleh lembaga politik seperti DPR atau presiden karena akan mengurangi hakikat kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Karena itu, diperlukan keberadaan badan pengawasan ter-sendiri. Pada awalnya, usulan yang muncul adalah perlunya pengaturan Dewan Kehormatan Hakim atau Dewan Kehormatan MA. Namun, kelemahan dari lembaga tersebut adalah statusnya sebagai alat kelengkapan MA

sehingga merupakan bagian dari MA itu sendiri. Pengawasan internal semacam itu biasanya tidak efektif dan cenderung muncul semangat korps.

Karena itu, pengawasan terhadap hakim harus diformat sebagai pengawasan eksternal. Lembaga yang memiliki wewenang pengawasan tersebut harus mandiri dari lembaga yang diawasi. Pemikiran tersebut mendasari munculnya KY yang bersifat mandiri. Wewenang KY adalah terkait dengan pengawasan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dalam pembahasan juga mengemuka bahwa wewenang KY termasuk memberikan rekomendasi sanksi untuk dilaksanakan oleh Mahkamah Agung.

Dengan wewenang tersebut, KY dinilai nantinya akan mengetahui rekam jejak dan kualitas hakim. Karena itu, KY juga diberikan wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR dan selanjutnya ditetapkan oleh presiden. Dengan demikian, hakim agung diharapkan benar-benar memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.

Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Penegasan Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum

dituangkan dalam pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan perubahannya yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari penegasan tersebut adalah adanya perlindungan hak asasi manusia, adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan menyelenggarakan peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta adanya legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Untuk mewujudkan cita-cita kekuasaan kehakiman yang merdeka, pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pada hakikatnya cita-cita untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri merupakan cita-cita universal. Hal ini bisa dilihat dalam *Basic Principles On Independence of The Judiciary*, yang diajukan oleh Majelis Umum PBB (Resolusi 40/32 tanggal 29 Nopember 1985 dan resolusi 40/146 tanggal 13 Desember 1985). Juga bisa dilihat pada *Beijing Statement Of Principles Of The Independence The Law Asia Region Of The Judiciary* di Manila tanggal 28 Agustus 1997, dimana didalamnya ditegaskan bahwa:

1) kehakiman merupakan institusi nilai yang tertinggi pada setiap masyarakat;

2) kemerdekaan hakim mempersyaratkan bahwa hukum memutuskan sebuah perkara sepenuhnya atas dasar pemahaman undang-undang dan terbebas dari pengaruh dari manapun, baik langsung maupun tidak langsung, hakim memiliki yurisdiksi atas segala isu yang memerlukan keadilan.

Di Indonesia kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan TUN, peradilan militer, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Demikian ketentuan yang terdapat dalam pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Untuk mendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka telah diadakan perubahan terhadap UU No. 14 tahun 1970 tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman dan UU No. 35 Tahun 1999 tentang perubahan UU No. 14 tahun 1970 yang diganti dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dan yang terakhir UU No. 4 Tahun 2004 tersebut dirubah menjadi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Salah satu inti dari UU No. 4 tahun 2004 adalah pelaksanaan prinsip satu atap (*one roof system*) terhadap lembaga peradilan baik itu terkait dengan kelembagaan maupun teknis administrasi dan finansial peradilan sebagaimana ketentuan pasal 13

ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004. Adapun alasan yang mengharuskan adanya perubahan atas UU No. 4 Tahun 2004 menjadi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah karena UU No. 4 Tahun 2004 belum mengatur secara komprehensif tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan perubahan tersebut untuk memperkuat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan mewujudkan sistem peradilan yang terpadu (*integrated justice system*).

Di samping itu juga untuk memenuhi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU/2006 yang salah satu amarnya telah membatalkan pasal 34 UU No. 4 Tahun 2004. Putusan MK tersebut juga telah membatalkan ketentuan yang terkait dengan pengawasan hakim dalam UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Adapun hal-hal penting yang ada dalam UU No. 48 Tahun 2009, antara lain sebagai berikut:

- 1) Mereformulasi dan mereposisi sistematika UU No. 4 Tahun 2004 terkait dengan pengaturan secara komprehensif substansi UU No. 48 Tahun 2009, misalnya adanya bab tersendiri mengenai asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman;
- 2) Pengaturan umum mengenai pengawasan hakim dan hakim konstitusi sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan mendasarkan pada Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;
- 3) Pengaturan umum mengenai pengangkatan dan pemberhentian hakim dan hakim konstitusi;
- 4) Pengaturan mengenai pengadilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung;
- 5) Pengaturan mengenai hakim ad hoc yang bersifat sementara dan memiliki keahlian serta pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara;
- 6) Pengaturan umum mengenai arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan;
- 7) Pengaturan umum mengenai bantuan umum bagi pencari keadilan yang tidak mampu dan pengaturan mengenai pos bantuan hukum pada setiap pengadilan;
- 8) Penegasan bahwa hakim dan hakim konstitusi adalah pejabat negara; dan
- 9) Pengaturan umum mengenai jaminan keamanan dan kesejahteraan hakim dan hakim konstitusi.



## **2. Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**

### ***a. Perubahan Paradigma dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia***

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada Tahun 1997-1998 telah merubah secara mendasar sistem kehidupan berbangsa dan bernegara serta berpemerintahan, UUD 1945 yang selama masa orde baru telah dibuat sakral dan dilakukan indoktrinasi menurut tafsiran sepihak dari pemerintahan melalui P4, pada masa reformasi diamendemen sampai empat kali, bahkan ada kemungkinan akan diamandemen kembali.

Melalui reformasi telah dilakukan de-sakralisasi UUD 1945, meskipun kemudian juga menimbulkan dampak negatif berupa de-legitimasi konstitusi, sebagai contoh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, khususnya Bab tentang pemilihan kepala daerah jelas tidak sejalan dengan konstitusi. Pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 disebutkan bahwa Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, kota dipilih secara demokratis, isi pasal ini tersebut sangat jelas, tetapi oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, khususnya pasal 24 ayat (3) dan ayat (5) dibuat aturan yang berbeda, sehingga muncul jabatan wakil kepala daerah yang dipilih dalam satu paket.

Setelah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah berjalan kemudian ditemui berbagai masalah berkaitan dengan pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah yang dipilih dalam satu paket, ada konflik mengenai pembagian kewenangan, pembagian sumber penghasilan, saling reputan pengaruh, ataupun menjadi pesaing pada periode jabatan berikutnya.

Perubahan penting yang terjadi pada amandemen UUD 1945 antara lain adalah digantinya paradigma pemencaran kekuasaan pemerintahan secara horisontal, yang semula menggunakan paradigma pembagian kekuasaan (*distribution of power*) merubah paradigma pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Sejarah pemerintahan telah memberikan bukti yang nyata pada masa pemerintahan yakni luasnya kekuasaan presiden yang kemudian pada akhirnya menunjukkan anomali-anomali yang membawa kesengsaraan bagi rakyat karena menderita kemiskinan maupun konflik antara anak bangsa, sebagai satu-satunya mandataris MPR, presiden melakukan intervensi kekuasaan pada cabang-cabang pemerintahan lainnya seperti cabang legislatif (DPR), Yudikatif (MA) maupun auditif (BPK), intervensi tersebut diperkuat oleh UUD 1945 yang asli. Pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (asli) dikemukakan bahwa Presiden memegang

kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, padahal membentuk undang-undang adalah kekuasaan legislatif yang seharusnya menjadi kekuasaan DPR. Sejarah pemerintahan kemudian memberikan bukti bahwa masa itu hampir semua undang-undang datang dari pihak pemerintah. DPR sebagai penyelenggara fungsi legislasi hanya lebih banyak berposisi sebagai pembahas terhadap rancangan undang-undang yang datang dari pemerintah. Terlebih pada waktu itu ada hegemoni satu partai (Golkar) sehingga sebagian besar anggota DPR tidak berani bersuara vokal, khawatir drecall oleh partainya. Intervensi pada fungsi yudikatif nampak dari mekanisme pengisian jabatan ketua Mahkamah Agung yang sepenuhnya tergantung pada presiden sebagai kepala negara, hal tersebut terjadi karena UUD 1945 yang asli memberikan cek kosong kepada Presiden sebagai pembuat undang-undang, untuk mengisinya sendiri menurut kepentingannya. Adanya departemen kehakiman yang dipimpin oleh menteri dan berada di bawah kekuasaan presiden, kemudian membuat lembaga yudikatif mandul dalam penegakan hukum, terutama yang berkaitan dengan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pejabat pemerintah. Pada akhirnya korupsi merajarela dimana-mana tanpa ada penindakan hukum yang

sepadan. Indonesia dikenal sebagai negara yang korup, tetapi koruptornya terutama yang berasal dari pejabat negara, sehingga Indonesia terjadi krisis multidimensional yang nyaris membuat negara masuk ke dalam jurang kebangkrutan.

Pada sisi lain, berdasarkan UUD 1945 (asli), fungsi BPK sebagai auditor negara diintervensi oleh pemerintah melalui cara membentuk BPKP (Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan), apabila BPK merupakan satuan pengawas eksternal dari pemerintah, maka BPKP merupakan satuan pengawas internal pemerintah yang berada dibawah lingkungan Departemen Keuangan, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada menteri keuangan. Jumlah unit-unit cabang BPKP di berbagai daerah di seluruh Indonesia lebih banyak dibandingkan unit-unit BPK, hal ini pada gilirannya mengurangi peran BPK karena tergantikan oleh BPKP, dalam perjalannya kedudukan BPKP diperkuat menjadi lembaga independen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden, tetapi lembaga tersebut tetap tidak dapat bebas dari pengaruh kekuasaan Presiden. Dikaitkan dengan sistem pemerintahan, perubahan paradigma pemerintahan dari paradigma pembagian kekuasaan ke paradigma pemisahan kekuasaan menimbulkan berbagai konsekuensi logis,

(1) penguatan peran DPR sebagai lembaga legislatif, hal ini terlihat pada Pasal 20 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Melalui amandemen UUD 1945, fungsi yudikatif diperkuat dan dipisahkan dari fungsi eksekutif, bentuknya adalah menempatkan korp hakim berada di bawah Mahkamah Agung, tidak lagi dalam sebuah departemen. Pengisian jabatan Ketua MA juga tidak lagi sepenuhnya dilakukan oleh Presiden, tetapi juga melibatkan DPR sebagai wakil rakyat sebagaimana menurut Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pemisahan kekuasaan Yudikatif dari pengaruh kekuasaan Eksekutif di tingkat nasional tentunya berdampak pada tingkat daerah, keanggotaan Muspida yang selama ini memasukan unsur Pengadilan Negeri di tingkat Kabupaten/Kota dan Pengadilan Tinggi di tingkat Provinsi perlu ditinjau kembali, kerana bertentangan dengan semangat yang terkandung dalam konstitusi, dengan berada di bawah koordinasi Kepala Daerah, Kekuasaan kehakiman menjadi tidak merdeka lagi dalam menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Perubahan paradigma alokasi kekuasaan di tingkat nasional berpengaruh pula pada alokasi kewenangan di daerah antara Kepala Daerah dengan DPRD dengan perubahan fungsi legislatif di tingkat pusat, di tingkat daerah terjadi pergeseran titik kewenangan menyusun Peraturan Daerah. Penguatan fungsi legislatif bagi DPRD di satu sisi sejalan dengan semangat demokrasi, tetapi di sisi lain menimbulkan ketidakkonsistennya sistem, penguatan fungsi legislatif di tangan DPR di tingkat nasional tepat dilakukan, karena antar DPR dengan Presiden merupakan dua lembaga yang terpisah. Tingkat pemerintahan daerah, baik menurut Undang-Undang Nomor 1974, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, antara Kepala Daerah dan DPRD berada pada satu kotak, yakni kotak unsur penyelenggara pemerintahan daerah, penguatan fungsi legislasi di tingkat daerah di tingkat nasional.

#### ***b. Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia***

Dalam Penyelenggaraan pemerintahan terdapat tiga pilar utama, yakni kekuasaan legislatif, eksekutif dan legislatif. Ketiganya memainkan peran penting sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Kedua kekuasaan yakni legislatif dan eksekutif lebih dinamis sifatnya dan lebih memiliki frekuensi yang

cukup tinggi di mana kedua dapat bersinggungan satu sama lain.<sup>14</sup>Adanya keadaan yang amat memungkinkan di mana kedua jenis kekuasaan di atas (legislatif dan eksekutif) bersinggungan, maka menjadi penting untuk ditinjau terlebih dahulu keduanya, terutama menyangkut pengertian dan wewenangnya masing-masing. Pengertian dasar dari kekuasaan legislatif adalah diartikan sebagai kekuasaan untuk membuat undang-undang. Pengertian legislatif ini sering pula diterjemahkan sebagai pengertian parlemen atau sering diartikan sebagai lembaga wakil rakyat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, sesuai dengan teori pemisahan kekuasaan, orang membayangkan bahwa fungsi legislatif dari kekuasaan negara dapat dikaitkan dengan lembaga parlemen. Pada hal, menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislatif itu hanyalah menyangkut kegiatan pembuatan hukum dalam salah satu bentuk saja, yakni misalnya Undang-Undang Dasar atau undang-undang saja. Untuk tingkat yang lebih rendah tidak dibuat oleh lembaga parlemen. Sebaliknya, parlemen hanya sebagai pengawas saja bukan sebagai produsen.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Penerbit Konstitusi Press, hal. 5

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 7.

Dalam kehidupan bernegara, pengertian legislatif itu diperluas dengan adanya pembagian pemerintahan dari segi kewilayahan, yakni pusat dan daerah. Daerah dalam pengertian di atas merujuk kepada kewilayahan provinsi dan kabupaten atau kota. Dengan begitu, maka pengertian legislatif menjadi istilah yang dapat pula diterapkan dalam arti lembaga yang memproduksi peraturan perundang-undangan di daerah. Peraturan perundangan yang demikian diberi inisial sebagai peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintahan yang ada di daerah yang lebih dikenal dengan sebutan Peraturan Daerah (Perda). Sedangkan Tugas dan kewenangan lembaga legislatif dalam arti fungsinya menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdiri dari tiga hal, yakni fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.<sup>16</sup>

Menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut :

- 1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang :
  - a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;

---

<sup>16</sup> Lihat, Pasal 41 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

- 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 kerjasama internasional di daerah;
  - d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
  - e. memilih wakil 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 terhadap 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 antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
- 2) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain diatur dalam perundang-undangan.<sup>17</sup>
- Dari gambaran di atas dapat dikatakan bahwa sebenarnya terdapat beberapa fungsi yang melekat pada lembaga lembaga legislatif yang dinamai sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah(DPRD). Fungsi-fungsi dimaksud adalah fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, yang kemudian diikuti dengan adanya hak-hak tertentu yang dimiliki. Jimly Asshiddiqie akhirnya mencatat bahwa:
- “Dalam berbagai literatur hukum dan politik lazim dipahami oleh berbagai sarjana, bahwa tugas-tugas pokok lembaga lembaga parlemen itu di mana-mana adalah: (a) mengambil inisiatif atau upaya pembuatan undang-undang; (b) mengubah atau amandemen terhadap berbagai peraturan perundang-undangan; (c)

---

<sup>17</sup> Lihat, Pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

mengadakan perdebatan mengenai kebijaksanaan umum; dan (d) mengawasi pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembelanjaan negara.”<sup>18</sup>

Dari uraian di atas, dengan mengacu pada penelusuran di atas, maka dengan mengingat pengertian parlemen yang diperluas sebelumnya, maka apa-apa yang menjadi tugas pokok Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) akan menjadi pula tugas pokok lembaga Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah (provinsi maupun kabupaten dan kota). Yang dapat disimpulkan sementara dari tinjauan fungsi lembaga legislatif dalam hal ini adalah apa yang dibuat oleh lembaga dimaksud sebagai suatu produk hukum menjadi acuan dari apa yang hendak dilakukan oleh lembaga eksekutif. Dengan pengertian lain bahwa produk inilah pula dapat menjadi titik pangkal pertemuan dan persinggungan antar dua lembaga, legislatif dan eksekutif di dalam suatu penyelenggaraan negara. Di tingkat nasional, DPR dengan unsur eksekutif pusat sedang di tingkat daerah, DPRD dengan unsur eksekutif daerah, baik jajaran pemerintahan daerah provinsi maupun kabupaten dan kota.

Pemerintah dalam arti yang luas menyangkut tiga kekuasaan yang masing-masing mempunyai tugas dan kewenangan

yang berbeda. Tetapi, dalam pengertian yang sempit, pemerintah tidak lain adalah lembaga yang berfungsi eksekutif. Pengertian lain dari fungsi demikian menunjuk tentang adanya suatu lembaga negara yang menjalankan pemerintahan di luar dari dua lembaga sebelumnya yakni legislatif dan yudikatif.

Eksekutif dalam banyak penjelasan dinamai pula dengan istilah Pemerintah atau *Government*. Menurut pengertian dasarnya berasal dari bahasa Inggris yakni *to govern* yakni yang memerintah. Sebelumnya telah disinggung, bahwa kata dasar dari pemerintah berasal dari kata “*to govern*” yakni memerintah. Ia seakan-akan mewakili negara untuk mengatur rakyat, yakni dalam pengertian memerintah rakyat sesuai dengan apa yang diinginkan oleh negara. Jimly Asshiddiqie menyimpulkan bahwa kepentingan negara biasanya diwakili oleh Pemerintah sedang kepentingan rakyat diintisusionalisasikan atau dilembagakan melalui parlemen.<sup>19</sup>

Salah satu cabang kekuasaan negara adalah kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan dalam bentuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. Kekuasaan yudikatif, yang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

---

<sup>18</sup> Ibid., hal. 39

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie., op cit., hal. 37

Tahun 1945 disebut dengan istilah kekuasaan kehakiman, diselenggarakan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Jika dilihat dari hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan tentang kekuasaan kehakiman merupakan salah satu materi muatan yang mengalami perubahan mendasar. Secara kuantitatif, perubahan tersebut dapat dilihat dari penambahan butir ketentuan.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melahirkan 2 (dua) lembaga di lingkungan kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman dan Komisi Yudisial (KY) sebagai lembaga yang terkait dengan keberadaan Mahkamah Agung (MA). Agar kekuasaan kehakiman dapat menjalankan fungsi dengan baik, dibutuhkan pengaturan lebih lanjut sesuai dasar konstitusional yang ada. Apabila kita menilik proses perdebatan dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan kita temukan empat isu penting terkait dengan kekuasaan kehakiman. Keempat isu tersebut adalah pentingnya menegaskan kekuasaan kehakiman yang merdeka, perlunya menjamin penegakan hukum dengan mengatur badan-badan yang terkait dengan itu, perlunya pengawasan terhadap hakim, dan perlunya

penerapan *judicial review*. Penegasan kekuasaan kehakiman yang merdeka menjadi perhatian utama karena kondisi masa lalu yang menempatkannya di bawah kendali kekuasaan eksekutif.

Untuk menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, pengelolaan kekuasaan kehakiman baik dari sisi sumber daya, administrasi, maupun keuangan harus diselenggarakan oleh kekuasaan kehakiman sendiri. Selain itu, semua lingkungan peradilan yang ada berada di bawah lembaga pelaku kekuasaan kehakiman, tidak ada yang berada di bawah instansi pemerintah. Jaminan tersebut diwujudkan dalam rumusan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan demi menegakkan hukum dan keadilan. meliputi kebebasan dalam mengambil putusan serta kemandirian pengelolaan organisasi. Adapun penempatan semua lingkungan peradilan di bawah kekuasaan kehakiman diwujudkan dalam Pasal 24 ayat (2) yang menentukan bahwa salah satu pelaku kekuasaan kehakiman adalah MA yang di bawahnya terdapat empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan

peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara.

Selain itu, keberadaannya dipandang cukup diatur dengan undang-undang. Kepolisian negara diatur dalam bab tersendiri, yaitu Pertahanan dan Keamanan Negara. Sebagai landasan, pengaturan badan-badan tersebut dalam undang-undang terdapat pada Pasal 24 ayat (3) yang menyatakan bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.<sup>20</sup>

Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Penegasan Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perubahannya yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>21</sup>

Konsekuensi dari penegasan tersebut adalah adanya perlindungan hak asasi manusia, adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan menyelenggarakan peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta adanya legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Untuk mewujudkan cita-cita kekuasaan kehakiman yang merdeka, Pasal 24 ayat

(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>22</sup>

## **PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Desentralisasi dan demokrasi sudah berkembang seiring dengan perkembangan wacana di tingkat dunia. Pada Orde Lama digunakan sistem politik yang dinamakan demokrasi terpimpin, walaupun dalam istilah demokrasi terpimpin terdapat *contradictio in terminis* (di dalam terminologi mengandung kontradiksi) antara kata demokrasi yang bersifat egalitarian, dengan kata terpimpin yang lebih bersifat hierarkhis, tetapi sebagian besar rakyat pada waktu itu tidak terlampui mempersalahkan, sebabnya rakyat masih percaya pada diri presiden. Setelah Orde lama muncul dengan istilah Orde Baru, dikembangkan istilah demokrasi Pancasila, dengan ciri utama tidak hanya oposisi, serta menghindari adanya dominasi oleh mayoritas maupun tirani oleh minoritas.

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada Tahun 1997-1998 telah

---

<sup>20</sup> Lihat, Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>21</sup> Lihat, Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>22</sup> Lihat, Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945



merubah secara mendasar sistem kehidupan berbangsa dan bernegara serta berpemerintahan, UUD 1945 yang selama masa orde baru telah dibuat sakral dan dilakukan indoktrinasi menurut tafsiran sepihak dari pemerintahan melalui P4, pada masa reformasi diamendemen sampai empat kali, bahkan ada kemungkinan akan diamandemen kembali. Melalui reformasi telah dilakukan de-sakralisasi UUD 1945, meskipun kemudian juga menimbulkan dampak negatif berupa de-legitimasi konstitusi.

## **2. Saran**

Melalui desentralisasi perlu berkeeseimbangan dapat dilakukan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom secara proposional dengan mempertimbangkan nilai-nilai efektifitas,

efesiansi, keadilan, dan kesetaraan, ekonomi, serta nilai demokrasi, dalam bidang urusan pemerintahan yang dialokasikan kepada setiap entitas pemerintahan, sudah tergambar adanya tugas, wewenang, serta tanggung jawab.

Sejarah pemerintahan telah memberikan bukti yang nyata pada masa pemerintahan yakni luasnya kekuasaan presiden yang kemudian pada akhirnya menunjukkan anomali-anomali yang membawa kesengsaraan bagi rakyat karena menderita kemiskinan maupun konflik antara anak bangsa, sebagai satu-satunya mandataris MPR, presiden melakukan intervensi kekuasaan pada cabang-cabang pemerintahan lainnya seperti cabang legislatif (DPR), Yudikatif (MA) maupun auditif (BPK), intervensi tersebut diperkuat oleh UUD 1945 yang asli.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdullah, Rozali, Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000
- Boediono, 2007, Dimensi Ekonomi Politik Pembangunan Indonesia, Pidato Pengukuhan , Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada, tanggal 24 Februari 2007, tidak di publikasikan.
- Hans Kelsen, Teori Hukum Murni, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2007
- Held, David, 2006, Models of Democracy. Terjemahan oleh Abdul Haris, Jakarta, Akbar Tanjung Institute
- Johny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Bayumedia Publishing, Surabaya, 2005

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Penerbit Konstitusi Press, 2005

-----, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

-----, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005

-----, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, 2010

Komisi Pemberantasan Korupsi, *Telaah Peran Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, 2005

Stoner, James A.F. and Freeman, Edward, (Alih Bahasa Bakowatn Wilhelmus W), *Manajemen*, Itermedia, Jakarta, 1994

Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008

Sadu Wasistiono dan Yonata Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, 2009

Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah, Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2009

Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang, Penerbit In-Trans, 2003

Markoff oleh Heru Nugroho, Huntington, Samuel P, 1991, *Gelombang Demokrasi ketiga*, Terjemahan oleh Asril Marjohan, Jakarta, Pustaka Grafiti

Ryaas Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Yogyakarta, Penerbit Pustaka Pelajar, 2002

Rondinell, Dennis, and Shabir Cheema, 1983, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage, Publications

Ohmae, Kenichi, 2002, *Hancurnya Negara Bangsa-Bangkitnya Negara Kawasan dan Geliat Ekonomi Regional di Dunia Tak Terbatas*, Terjemahan oleh Ruslani, Yogyakarta, Qalam

Ziegenhain, Patrick, 2008, *The Indonesian Parliament and Democratization*, Singapore, Institute of Southeast Asian

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.