

Book Review

Title : Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945
(Perumusan dan Undang-Undang
Pelaksanaannya)
Author : Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L.
Publisher : Unsika, Karawang, 1993.
Book Reviewer : Mei Susanto*



Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang yang sering mengalami perubahan. Hal tersebut disebabkan karena: (i) struktur ketatanegaraan yang berubah melalui Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dari tahun 1999-2002; (ii) materi muatan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah cukup banyak; (iii) hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang sering mengalami ketegangan (*spanning*); dan (iv) banyak pihak yang mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, sehingga beberapa materi yang ada dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah pun banyak yang berubah. Secara keseluruhan telah terjadi 3 (tiga) kali perubahan pasca reformasi, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU Pemda 1999), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (UU Pemda 2004), dan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (UU Pemda 2014).

Berdasarkan hal tersebut, maka literatur hukum pemerintahan daerah yang sesuai dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang terbaru, yakni UU Pemda 2014, masih sangat terbatas. Kebanyakan literatur-literatur yang terbaru masih membicarakan norma hukum yang ada dalam UU Pemda 2004. Guna menghindari kesan tidak *up to date*, maka dicarilah literatur klasik dengan pemikiran yang mendasar dan mendalam. Salah satu literatur klasik yang dapat dijadikan referensi adalah buku karangan Prof. Bagir Manan, S.H., M.C.L., yang terbit pada tahun 1993 dengan judul, "Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)".

Buku ini berbicara mengenai sejarah perumusan Pasal 18 UUD 1945 serta pengkajian terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (UU Pemda 1974). Buku ini terbagi dalam 2 (dua) bagian. Bagian pertama mendeskripsikan sejarah perumusan Pasal 18 UUD 1945 dan

undang-undang pelaksanaannya yang terbagi dalam 3 (tiga) bab, yakni Bab I tentang Pendahuluan, Bab II tentang Otonomi Dalam UUD 1945, dan Bab III tentang Pengaturan dan Penyusunan Pemerintahan Daerah Berdasarkan UUD 1945. Kemudian, pada bagian kedua tentang Kaji Ulang atas UU Pemda 1974.

Bab I membahas mengenai inti dari otonomi yang merupakan sub-sistem negara kesatuan. Penulis buku ini menegaskan, bahwa kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukanlah kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Karena itu, ketika ada pihak yang menaruh kecurigaan terhadap otonomi sebagai “cacat alami” yang senantiasa mengancam kesatuan adalah bentuk kesalahpahaman. Kalaupun muncul tarik menarik yang menimbulkan *spanning* antara tuntunan kesatuan dan tuntunan otonomi, maka hal tersebut bukanlah sesuatu yang perlu dihilangkan. Upaya untuk menghilangkannya tidak akan pernah berhasil, karena hal tersebut merupakan sesuatu yang alami. Tarik menarik tidak boleh dilihat sebagai *spanning*, dalam artian yang satu akan membahayakan yang lain, melainkan dapat dilihat sebagai suatu bentuk dinamika alami yang akan senantiasa ada pada setiap tingkat perkembangan kehidupan bernegara atau pemerintahan. Hal yang pokok adalah untuk menciptakan mekanisme yang wajar agar setiap tarikan bukan hanya sebagai peringatan (*warning*), tetapi juga masukan (*feeding*) bagi yang lain.

Dalam Bab I ini dijelaskan otonomi dalam arti luas, yakni otonomi yang mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind, co-administration*). Baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian, perbedaannya hanya pada tingkat kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh, meliputi asas maupun cara menjalankannya. Sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankannya saja. Karena sama-sama mengandung unsur otonomi dan perbedaannya hanya pada tingkat kebebasan dan kemandirian, maka tidak ada perbedaan mendasar antara otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan adalah, “*broertjes van het zelfbeschikingsrecht*”. Pandangan yang membedakan secara mendasar antara otonomi dan tugas pembantuan adalah akibat pengaruh *driekringenleer*, yang sudah lama ditinggalkan.

Bab II membahas mengenai sejarah pembahasan Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi sumber penyelenggaraan otonomi, yang dipahami sebagai proses untuk menormatiskan gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan tingkat daerah. Penulis buku ini memaparkan bahwa gagasan otonomi sudah muncul jauh sebelum UUD 1945, tepatnya pada tahun 1932. Pada masa tersebut Moh. Hatta sudah menuliskan, bahwa hak menentukan nasib sendiri terdapat tidak hanya di kota, melainkan juga di desa. Karenanya dapat dikatakan, bahwa Moh. Hatta telah lama menggagas konsep otonomi bagi Indonesia.

Selanjutnya, penulis buku mendeskripsikan pembicaraan mengenai pemerintahan daerah, baik di Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), maupun di Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pembicaraan yang diangkat diantaranya memuat pendapat dari Muhammad Yamin, Supomo, Amir, dan Ratulangi. Dari uraian pembicaraan tersebut, penulis buku membuat kesimpulan, bahwa: *pertama*, pemerintahan daerah merupakan susunan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; *kedua*, pemerintahan daerah yang dikehendaki adalah pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (daerah otonom); *ketiga*, pemerintahan daerah tersusun dari sebanyak-banyaknya dua tingkat. Desa (dan satuan semacam desa) merupakan satuan pemerintahan di bawahnya. Dengan demikian, menjadi nyata bahwa pemerintahan desa merupakan kesatuan yang integral dalam susunan pemerintahan daerah; *keempat*, pemerintahan daerah disusun dengan memperhatikan hak-hak asal-usul terhadap daerah-daerah yang bersifat istimewa, yaitu desa (dan satuan semacam desa) dan satuan pemerintahan asli lainnya (*zelbesturende landshappen*) yang kemudian disebut swapraja; dan *kelima*, pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan otonomi seluas-luasnya.

Bab III membahas pengaturan dan penyusunan pemerintahan daerah berdasarkan UUD 1945, yakni melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (UU 1945), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 (UU Pemda 1948), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 (UU Pemda 1957), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 (UU Pemda 1965), dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang (UU Pemda 1974). Dari pembahasan tersebut, ada beberapa uraian yang mendasar mengenai sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata (*riil*). Sistem rumah tangga material secara tegas menyebutkan urusan-urusan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah. Tentu hal ini secara positif menimbulkan kepastian bagi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Namun, patut dicatat bahwa sistem rumah tangga material dalam hal tertentu tidak luput dari kemungkinan ketidakpastian, apabila ada urusan yang kurang jelas atau mengandung campuran antara rumah tangga daerah dan pusat.

Kemungkinan ketidakpastian pada sistem rumah tangga material menimbulkan rasa tidak puas pada masyarakat yang semakin rumit, karena disertai prinsip *uniformitas* yang tidak sesuai dengan kebhinekaan Indonesia. Sistem rumah tangga nyata dianggap paling sesuai untuk mengembangkan otonomi di Indonesia, karena adanya tuntutan dari daerah untuk dapat mengurus sendiri daerahnya, serta sesuai dengan karakteristik kebhinekaan Indonesia. Sistem rumah tangga nyata tidak mungkin dipisahkan dari pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Sistem

rumah tangga nyata yang memuat konsepsi daerah diberi keleluasaan mengembangkan diri sesuai dengan kemampuannya. Daerah diberi kesempatan untuk berinisiatif sendiri dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang dianggap penting bagi daerahnya, sepanjang tidak melampaui batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Kesempatan berkembang inilah inti dari otonomi seluas-luasnya. Karenanya, agak ganjil apabila di satu pihak hendak dijalankan sistem rumah tangga nyata, namun di lain pihak menghindari otonomi seluas-luasnya pada daerah. Untuk itu, dalam sistem rumah tangga nyata, bentuk otonomi seluas-luasnya harus ada pranata pengawasan agar daerah tidak melampaui batas dan tidak bertanggung jawab. Karenanya, sistem rumah tangga nyata ini berperan sebagai “dinamisator” dan *stabilizator* dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Kemudian, Bagian Kedua membahas kaji ulang atas UU Pemda 1974. Dari aspek kekinian, tentu pengkajian UU Pemda 1974 sudah tidak *up to date*. Namun, apabila dilihat dari teori-teori yang dipergunakan, masih mendasar dan relevan untuk dipergunakan pada masa kini. Misalnya, disebutkan mengenai prinsip-prinsip dalam UUD 1945, yakni: *pertama*, prinsip teritorial yang dalam prinsip ini daerah Indonesia dibagi dalam satuan susunan pemerintahan besar dan kecil. Dengan demikian, pemerintahan daerah tidak mengatur satuan pemerintahan yang bersifat fungsi atau tujuan tertentu (fungsional); *kedua*, prinsip penyelenggaraan dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara sebagai bentuk kedaulatan rakyat; *ketiga*, prinsip pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak-hak asal-usul terhadap daerah-daerah yang bersifat istimewa. Selain prinsip-prinsip tersebut, juga dijabarkan mengenai: (i) desentralisasi dan tugas pembantuan; (ii) sistem ajaran rumah tangga daerah, baik mengenai kelebihan maupun kekurangannya; (iii) dekonsentrasi; (iv) kepala daerah dan DPRD; dan (v) Desa (Kelurahan) dan Susunan Pemerintahan Tingkat Daerah.

Tugas pembantuan (*medebewind* atau *zelfbestuur*) adalah salah satu aspek dari desentralisasi, dan bukan merupakan sesuatu yang berada di luar desentralisasi. Pandangan inilah yang lazimnya dianut, karena membedakan antara desentralisasi dan tugas pembantuan tidaklah tepat. Kalaupun akan dibedakan, semestinya perbedaan tersebut diberikan antara otonomi dan tugas pembantuan, bukan antara desentralisasi dan tugas pembantuan.

Sistem rumah tangga yang didasarkan pada penentuan secara pasti urusan pemerintahan yang termasuk urusan rumah tangga daerah, lazim disebut sistem rumah tangga material (*materiele huishouding*). Sistem rumah tangga material mengandung berbagai kelemahan, antara lain: *pertama*, sistem rumah tangga material bertolak dari asumsi yang keliru, seolah-olah urusan pemerintah dapat

diketahui jumlahnya dan dapat dipilah-pilah secara pasti antara urusan pusat dan urusan daerah; *kedua*, mudahnya timbul *spanning* hubungan antara pusat dan daerah, karena terdapat kemungkinan banyaknya tuntutan dari daerah agar urusan pemerintahan tertentu diserahkan kepada daerah; *ketiga*, tidak fleksibel sehingga perkembangan desentralisasi tidak dapat berjalan sesuai dengan perkembangan daerah. Daerah tergantung pada kehendak dan kecenderungan-kecenderungan yang ada di pusat; *keempat*, ada kecenderungan serba keseragaman tanpa memperhitungkan kenyataan dan perbedaan-perbedaan antara daerah-daerah yang berlainan; dan *kelima*, tidak mendorong inisiatif dan kreativitas daerah untuk mengembangkan pelayanan terhadap masyarakat, karena terbatas pada urusan-urusan yang diserahkan saja.

Sistem rumah tangga yang tidak menentukan urusan rumah tangga daerah disebut dengan sistem rumah tangga formal. Isi rumah tangga daerah dalam sistem rumah tangga formal tidak diberikan tetapi sesuatu yang tumbuh (*toelaten*) atau diberi pengakuan (*erkennen*). Sepintas lalu, sistem rumah tangga formal memberikan keleluasaan kepada daerah. Tetapi karena urusan rumah tangga tidak ditentukan, maka daerah dihadapkan pada ketidakpastian serta kompleksitas yang tinggi.

Sistem rumah tangga nyata mengandung unsur rumah tangga formal dan material. Unsur formal tercermin dari kebebasan daerah untuk mengatur segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya dengan pembatasan-pembatasan tertentu. Sedangkan, unsur material tercermin dari urusan pangkal. Tetapi unsur formal adalah yang utama, karena unsur ini memberikan jalan bagi perkembangan inisiatif dan kreativitas daerah.

Dekonsentrasi memuat atau mengandung pemencaran kekuasaan (*spreiding van machten*), tetapi tidak dapat disejajarkan dengan desentralisasi. Desentralisasi bersifat ketatanegaraan, sedangkan dekonsentrasi hanya bersangkutan dengan penyelenggaraan administrasi negara, karena bersifat kepegawaian. Aspek ketatanegaraan dalam desentralisasi mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi merupakan bagian organisasi negara yang mencerminkan sepenuhnya tatanan organisasi negara dan penyelenggaraan negara. Dekonsentrasi dapat hadir tanpa menghiraukan corak negara atau sistem kenegaraan. Kehadiran dekonsentrasi semata-mata untuk “melancarkan” penyelenggaraan pemerintahan sentral di daerah. Dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi. Karena semata-mata bersifat “*ambtelijk*”, maka dekonsentrasi dalam ilmu hukum terletak dalam lingkungan hukum administrasi negara. Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi, berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Dengan demikian, pusat dapat lebih memusatkan perhatian pada

hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas tertentu sangat diperlukan.

Fungsi dekonsentrasi dapat diletakkan pada alat perlengkapan daerah, seperti kepala daerah. Meskipun kepala daerah menjalankan berbagai fungsi dekonsentrasi, kepala daerah harus tetap dilihat dan didudukkan sebagai perangkat daerah, dalam hal ini pemimpin daerah. Selama sistem penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah disejajarkan dengan tata cara penyelenggaraan pemerintahan pusat, maka kepala daerah akan berperan besar seperti presiden di pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah. Apabila fungsi dekonsentrasi yang melekat pada kepala daerah disertai dengan atribut kekuasaan dan hubungan-hubungan khusus dengan pusat, maka pemerintahan yang tampak di tingkat daerah bukanlah desentralisasi, tetapi sentralisasi melalui dekonsentrasi.

Secara keseluruhan, buku ini menggambarkan tingkat pemahaman penulis buku mengenai konsepsi pemerintahan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karenanya, dalam Perubahan UUD 1945 pada tahun 1999-2002, penulis buku ini menjadi salah satu pakar yang paling berpengaruh dalam pengambilan keputusan Perubahan UUD 1945 menyangkut Pemerintahan Daerah. Hasil perubahan UUD 1945 pun tidak jauh dari konsepsi pemikiran penulis buku ini. Misalnya, mengenai penegasan otonomi seluas-luasnya dengan menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan, mengenai hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, mengenai pengakuan dan penghormatan negara terhadap daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, serta kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Walaupun ditulis pada tahun 1993, namun saat dianalisis buku ini justru semakin menemukan kesesuaian dengan konteks kekinian, karena konsepsi UU Pemda 2014 memisahkan desa ke dalam undang-undang tersendiri (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa). Kondisi yang sama terjadi ketika UU Pemda 1974 memisahkan desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Karena itu, buku ini masih sangat layak untuk dijadikan referensi ketika membahas persoalan pemerintahan daerah. Tentunya terdapat harapan buku ini dapat dikembangkan dengan sejarah Perubahan UUD 1945, khususnya menyangkut isu pemerintahan daerah serta berlakunya UU Pemerintahan Daerah yang terbaru.