

## Otonomi Daerah dan “Amandemen Kedua” UUD 1945

Tjahyo Rawinarno<sup>1</sup>

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Banten  
Tjahyo.epre@gmail.com

### *Abstract*

*Since its inception, many parties expect much that regional autonomy will be one of the gateways that bring Indonesian society to prosperity and prosperity. The current local autonomy raises the issue of where regional heads can't cooperate with the regional heads above because they feel the same or equal to the governor and the number of corruption cases perpetrated by the regional head. The implementation of decentralization and deconcentration has not been able to significantly change the welfare of the people in the region. Implementation of local autonomy is still far from the ideals that have been established together. The implementation of regional autonomy requires the improvement of the legal constitution, especially the second amendment Constitution of the Republic of Indonesia. In keeping with the principle of granting greater authority to the regions to manage and prosper itself, it will be far more effective than providing central government obligations to distribute welfare.*

***Keywords: regional autonomy, second amendment Constitution of the Republic of Indonesia***

---

<sup>1</sup> Dosen Prodi Ilmu Administrasi STIA Banten.

### **Abstrak**

Sejak digulirkan, banyak pihak berharap banyak bahwa otonomi daerah akan menjadi salah satu pintu yang membawa masyarakat Indonesia kepada kesejahteraan dan kemakmuran. Otonomi daerah saat ini memunculkan permasalahan dimana kepala-kepala daerah tidak dapat bekerja sama dengan baik dengan kepala daerah di atasnya karena merasa sama atau setara dengan gubernur dan banyaknya kasus korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah. Pelaksanaan desentralisasi dan dekosentrasi belum mampu merubah secara signifikan kesejahteraan masyarakat di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah masih jauh dari cita-cita yang telah ditetapkan bersama. Penyelenggaran otonomi daerah membutuhkan perbaikan payung hukum khususnya amandemen kedua Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Dengan tetap mempertahankan prinsip memberikan kewenangan yang besar kepada daerah untuk mengurus dan mensejahterakan dirinya, akan jauh lebih efektif dibandingkan memberikan kewajiban pemerintah pusat untuk mendistribusikan kesejahteraan ke daerah-daerah.

***Kata kunci: otonomi daerah, amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945***

## A. Pendahuluan

Bagi sejumlah pihak, sebuah konstitusi dinilai penting karena umumnya ada anggapan bahwa konstitusi itulah yang menjamin hak-hak dasar dari setiap warga negara di suatu negara. Memang ungkapan itu tidaklah salah. Namun, Mark Tushnet (2010) memiliki argumen yang relatif berbeda. Menurutnya, konstitusi penting bukan dikarenakan aspek jaminan terhadap hak warga negara, melainkan konstitusi menyediakan struktur untuk politik di dalam sebuah negara.

Berkaitan dengan hal itu, sejak amandemen terhadap UUD 1945 dilakukan pertama kali dari tahun 1999-2002 sampai saat ini belum ada lagi amandemen kedua terhadap konstitusi Indonesia. Padahal, sejak lebih dari lima belas tahun lalu sampai sekarang telah banyak terjadi perubahan di dalam masyarakat dan negara. Sebuah kebutuhan bagi negara Indonesia melakukan perubahan terhadap payung hukum bagi dibuatnya sebuah Undang-Undang dan peraturan-peraturan di bawahnya.

Urgensi amandemen UUD 1945 tak hanya soal waktu saja. Pentingnya perubahan dalam UUD 1945 juga disebabkan oleh adanya akibat-akibat (khususnya yang bersifat negatif) yang ditimbulkan oleh pengaturan yang ada dalam UUD 1945 hasil amandemen pertama.

Salah satu hal yang menarik dan penting untuk dicermati sebagai dampak selama ini dari aturan di UUD 1945 adalah mengenai otonomi daerah. Sejak digulirkan pertama kali setahun sejak lengsernya rezim otoriter di bawah Soeharto, banyak pihak berharap banyak bahwa otonomi daerah akan menjadi salah satu pintu yang membawa masyarakat Indonesia kepada kesejahteraan dan kemakmuran (Darmawan 2013a). Sentralisasi di masa pemerintahan Orde Baru yang dianggap sebagai *biang keladi* terpusatnya sumber-sumber ekonomi membuahkan aturan saat ini yaitu desentralisasi dan otonomi daerah.

Apakah secara serta merta desentralisasi dan otonomi daerah membawa perubahan ke arah yang lebih baik bagi masyarakat Indonesia? Dalam sebagian hal, perubahan ke arah yang lebih baik memang terjadi. Sebagai contoh, saat ini masyarakat yang tinggal di luar ibukota Jakarta bisa lebih dekat menggapai

pemerintahan terdekat ketika memiliki persoalan yang ingin mereka sampaikan. Tidak perlu jauh-jauh ke Jakarta, pemerintah daerah (tingkat kabupaten/kota atau provinsi) dapat menjadi pihak pertama yang dituju masyarakat setempat yang ingin menyampaikan keluhan terkait masalah infrastruktur ataupun pelayanan publik yang kurang baik di wilayah mereka. Di masa Orde Baru dulu dengan sentralisasinya hal itu tidak dapat dilakukan karena ada hierarki pemerintahan dari tingkat pusat sampai dengan daerah tingkat II (kabupaten/kota).

Namun, di sisi lain, ada juga hal yang menjadi dampak negatif dari regulasi otonomi daerah saat ini. Misalnya saja, tak jarang terdapat keluhan dari pemerintah tingkat provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota bahwa bupati/walikota di era reformasi saat ini telah bertindak seperti halnya “raja-raja kecil”(lihat, misalnya, Nurcholis 2008, 92; Darmawan 2013b). Hal yang buruk juga selain munculnya “raja-raja kecil” adalah korupsi yang marak dilakukan oleh pemimpin-pemimpin di daerah (Darmawan 2013c).

Tentu ada yang salah dalam hal ini. Lalu, apa yang menjadi sebabnya? Jawabannya tentu tidaklah tunggal. Ada banyak sebab terjadinya suatu kejadian atau peristiwa. Dalam hal ini, penulis mencoba mengidentifikasi persoalan-persoalan yang berkaitan dengan otonomi daerah yang ditimbulkan oleh pengaturan dalam UUD 1945.

Berangkat dari latar belakang di atas, kajian singkat ini bermaksud untuk menjawab dua pertanyaan: Persoalan-persoalan otonomi daerah apa saja yang berkaitan erat dengan aturan di UUD 1945 hasil amandemen tahun 1999-2002 dan Bagaimana seharusnya amandemen UUD 1945 mengatur tentang perubahan terkait otonomi daerah sehingga dapat membawa perubahan ke arah yang lebih baik.

## **B. Pembahasan**

### **a. Persoalan-Persoalan Otonomi Daerah dalam UUD 1945 Hasil Amandemen 1999-2002**

Sebelum membahas persoalan-persoalan otonomi daerah dalam UUD 1945 hasil amandemen 1999-2002, terlebih dahulu akan dijelaskan tentang pasal-pasal terkait otonomi daerah di UUD 1945 dimaksud. Postur regulasi terkait otonomi daerah di UUD 1945 hasil amandemen tahun 1999 sampai dengan 2002 terdapat di Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Adapun, pasal-pasal terkait di Bab tersebut ada pada Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

Pasal 18 dibuka dengan ayat (1) yang mengatur tentang pembagian daerah atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, di mana tiap provinsi, kabupaten kota merupakan pemerintahan daerah. Ayat (2) dari Pasal 18 menyebutkan bahwa provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ayat berikutnya, yakni ayat (3) menyinggung tentang cara memilih anggota-anggota DPRD di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota yang dilakukan melalui pemilihan umum. Sejalan dengan ayat (3), ayat (4) menyebutkan cara memiliki kepala daerah dan menyebutkan bahwa gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis. Ayat (5) pasal 18 mengatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Terakhir, ayat (6) menyebutkan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18A terdiri dari dua ayat. Pasal 18A ayat (1) mengatur tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pasal 18A ayat (2) mengatur tentang hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur

dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Sementara itu, pasal 18b ayat (1) menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Pasal ini berkenaan erat dengan daerah-daerah yang memiliki kekhususan, seperti Aceh, Papua, Yogyakarta, dan Jakarta. Sedangkan, pasal 18b ayat (2) kurang relevan dengan persoalan otonomi daerah karena lebih dekat persoalan masyarakat hukum adat.

Apa saja permasalahan-permasalahan yang timbul dikarenakan oleh pengaturan di UUD 1945? Sebenarnya ada banyak permasalahan. Jika dapat diidentifikasi pasal-pasal dan ayat-ayat yang perlu mendapat perhatian adalah:

1. Pasal 18 ayat (1). Persoalannya adalah adanya ayat ini menyebabkan timbulnya ‘raja-raja kecil’, khususnya bupati atau walikota karena menjadi seperti independen dari gubernur yang berada di atasnya.
2. Pasal 18 ayat (2). Masalah dalam ketentuan ini adalah pasal ini tak jarang diartikan terlalu luas sehingga mengurus sendiri seperti menjadi otonomi yang besar di mata daerah-daerah.
3. Pasal 18 ayat (5). Ketentuan ini menjadi pintu masuk masalah karena otonomi yang begitu luas (meski dibatasi di 5 urusan pemerintahan pusat) yang dimiliki daerah dan seringkali menjadi terkesan seenaknya kepala daerah.
4. Pasal 18 ayat (6). Adanya pasal itu menjadi ruang abu-abu yang luas bagi pemerintah daerah, meskipun belakangan Mendagri bisa menindak daerah yang membuat Perda-Perda yang tidak sesuai ketentuan.
5. Pasal 18A ayat (1). Persoalan dari pasal dan ayat ini adalah seringkali ada ketegangan yang disebabkan perbedaan interpretasi mengenai wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota.
6. Pasal 18A ayat (2). Seperti halnya ayat (1) dari UU ini, persoalan terkait UU ini lebih kepada interpretasi kepala daerah dalam ranah praktik sehingga tidak jarang menyebabkan terjadi masalah terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
7. Pasal 18b ayat (1). Persoalan dalam pasal dan ayat ini lebih kepada tarik-

menarik kepentingan yang terjadi sebelum lahirnya UU Otonomi Khusus di Papua, Aceh, dan Yogyakarta.

Tentu saja tidak seluruh pasal pasal teridentifikasi diatas akan dibahas lebih lanjut dalam tulisan ini. Dua hal yang penting untuk dibahas adalah dampak berupa timbulnya ‘raja-raja kecil’ dan banyaknya kepala daerah menjadi koruptor.

Terkait masalah ‘raja-raja kecil’, pasal yang dekat relevansinya dengan hal itu adalah Pasal 18 ayat (1). Memang ada interpretasi lain, yaitu bahwa ‘raja-raja kecil’ adalah kepala-kepala daerah yang bertindak melakukan korupsi dan penyimpangan yang masif sifatnya yang mana hal itu disebabkan karena kepala-kepala daerah itu berkoalisi dengan ‘penguasa hitam’ (beritasatu.com). Akan tetapi, dalam hal ini, penulis menggunakan interpretasi lain di mana istilah itu adalah persoalan relasi kuasa antara gubernur dan bupati/walikota. Artinya, yang dimaksud dengan ‘raja-raja kecil’ adalah kepala-kepala daerah yang tidak dapat bekerja sama dengan baik dengan kepala daerah di atasnya karena merasa sama atau setara dengan gubernur.

Beberapa kasus terkait ‘raja-raja kecil’ adalah kasus Bupati Siak dan Gubernur Kepulauan Riau (2002), Bupati di Sulawesi Tenggara dan Gubernur Sulawesi Tenggara (2009), Bupati-bupati di Jawa Tengah dan Gubernur Jawa Tengah (2009), Bupati Pulang Pisau dan Gubernur Kalimantan Tengah (2010) (Hadi 2010). Dalam kasus-kasus seperti disinggung di atas bermuara pada relasi politik lokal antara provinsi dan kabupaten/kota.

Sementara itu, untuk kepala daerah koruptor, pasal yang berkaitan dengan hal itu adalah Pasal 18 ayat (5). Berdasarkan data dari ICW, terdapat 183 kepala daerah menjadi tersangka korupsi dalam kurun waktu 2010-2015. Berdasarkan pemantauan, selama tahun 2010 hingga Juni 2015, jumlah Bupati yang menjadi tersangka korupsi mencapai angka 110. Sedangkan jabatan Walikota menjadi jabatan kedua terbanyak yang menjadi tersangka kasus korupsi. Walikota yang menjadi tersangka ada 34 orang. Jumlah ini disusul oleh Wakil Bupati yang menjadi tersangka korupsi sebanyak 16 orang, Gubernur berjumlah 14 orang, Wakil Walikota berjumlah 7 orang, dan Wakil Gubernur sebanyak 2 orang

(antikorupsi.org).

Sementara itu, menurut data lain yaitu dari KPK, sampai dengan Agustus 2016, ada 18 gubernur dan 343 bupati/walikota yang terjerat kasus korupsi. Jumlah ini diperkirakan ditarik lebih jauh dari sebelum 2010. Menurut Deputi Pengawasan Internal dan Pengaduan KPK, Ranu Wiharja, korupsi dilakukan oleh para kepala daerah untuk mempertahankan kekuasaan dengan mencari celah melakukan korupsi. Korupsi di daerah merambah dari mulai pengelolaan keuangan daerah, perizinan yang memicu suap dan gratifikasi, serta pengelolaan pengadaan barang dan jasa (suara.com; nasional.harianterbit.com).

Memang sebab terjadinya sebuah praktik korupsi beraneka ragam seperti disebutkan di atas. Akan tetapi, penulis berpendapat bahwa banyak tindak korupsi juga disebabkan oleh adanya ketentuan pemberian otonomi yang besar kepada daerah-daerah. Tidak jarang pasal dan ayat ini diartikan luas tergantung dari masing-masing kepala daerah. Misalnya, ada kepala daerah yang membuat dinas-dinas yang banyak jumlahnya sesuai pertimbangan mereka sendiri. Hal itu menjadi pintu masuk dari praktik korupsi yang selama ini terjadi.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan semangat desentralisasi dan dekosentrasi sampai ini belum mampu merubah secara signifikan kesejahteraan masyarakat di daerah. Hal ini menunjukkan pula ada pelaksanaan otonomi daerah masih jauh dari cita-cita yang telah ditetapkan bersama.

#### **b. Poin-poin Amandemen terkait Otonomi Daerah**

Berkaitan dengan uraian terkait otonomi daerah di atas, maka diperlukan solusi penguatan pelaksanaan otonomi daerah sehingga tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan dan dapat menghadirkan kesejahteraan masyarakat. Catatan penting dalam pencarian solusi atas permasalahan otonomi daerah adalah tidak menggunakan terminologi *set back*. Artinya ketika kewenangan daerah diperbesar terjadi permasalahan atau penyimpangan maka kewenangan tersebut perlu diperkecil, ataupun pelaksanaan kepala daerah secara langsung tidak merubah kualitas kepala daerah maka adanya kecenderungan pendapat mengembalikan kepala daerah ditunjuk oleh pemerintah pusat. Memberikan



kewenangan yang besar kepada daerah untuk mengurus dan mensejahterakan dirinya, akan jauh lebih efektif dibandingkan memberikan kewajiban pemerintah pusat untuk mendistribusikan kesejahteraan ke daerah-daerah.

Beberapa langkah penguatan otonomi daerah dapat dilakukan dengan sebagai berikut : **Pertama**, format desentralisasi dan otonomi daerah perlu dirumuskan ulang dengan memperjelas pemilahan kekuasaan yang dimiliki oleh gubernur dan bupati/walikota terlebih dahulu. Selama ini, interpretasi dari daerah-daerah bahwa otonomi daerah artinya ialah bahwa setiap tingkatan daerah dapat menolak intervensi yang dilakukan pemerintah lainnya (lihat Tryatmoko 2013).

**Kedua**, munculnya “raja-raja” kecil dan maraknya tindakan korupsi di daerah dikarenakan kegagalan sistem politik memastikan figur terbaik yang muncul dan terpilih sebagai anggota legislatif daerah ataupun kepala daerah. Dalam hal ini ada dua aspek yang penting untuk dilakukan perbaikan dan penguatan, yakni penguatan peran partai politik dan penyederhanaan pelaksanaan pemilu.

Partai politik belum menjalankan fungsi secara baik sebagai institusi pencetak munculnya politisi dengan kualitas intelektual yang baik dan kekuatan sikap yang jelas. Partai politik terjebak pada kondisi pragmatis *financial* sehingga perannya beralih menjadi “kendaraan” bagi siapa pun untuk melakukan mobilitas *vertical* menjadi elit khususnya di daerah. Penguatan peran partai politik bisa dilakukan dengan menjadikan partai politik sebagai satu-satunya sarana bagi siapa pun untuk menjadi anggota legislatif (DPR RI, DPD RI, DPRD) maupun eksekutif. Dengan langkah ini, maka partai politik secara terpaksa akan melakukan perbaikan internal untuk mendapatkan dukungan masyarakat. Mekanisme *punishment* pun akan mudah dilakukan masyarakat apabila terjadi penyimpangan yang dilakukan partai politik. Penyederhanaan sistem pemilu menjadi langkah selanjutnya yang perlu dilakukan, dengan sistem pemilu yang ada saat ini hanya membuka ruang bagi masyarakat yang memiliki dana dalam jumlah besar yang berpartisipasi. Serta menjebak partai politik dalam *pragmatism* pendanaan dalam menjalankan operasionalisasi aktivitasnya. Perlu dikaji

mendalam pemilu didaerah dengan sistem perwakilan dan sistem langsung yang memberikan peluang lebih besar tampilnya figur-figur terbaik daerah untuk menjadi kepala daerah.

**Ketiga**, penguatan pelaksanaan otonomi daerah memerlukan penguatan peran dan kewenangan lembaga DPRD, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dalam konteks pembuatan perda ataupun pengawasan atas kinerja kepala daerah. Penguatan ini memiliki dua dimensi yaitu dimensi DPRD berhadapan dengan Kepala Daerah dan dimensi DPRD berhadapan dengan pemerintah pusat yang diwakili oleh Kemendagri. Pembuatan peraturan daerah yang harus mendapat persetujuan kepala daerah menunjukkan lemahnya posisi DPRD berhadapan dengan kepala daerah. Tidak berjalannya rekomendasi *impeachment* DPRD Kota Surabaya terhadap Walikota Tri Rismaharini menunjukkan lemahnya posisi DPRD Kota Surabaya terhadap Kemendagri. Pelaksanaan pemerintahan daerah harus dibangun menuju sistem *check and balance* yang seimbang antara eksekutif, legislatif dan pemerintah pusat.

**Keempat**, otonomi kepada daerah harus dilakukan secara maksimal tidak setengah-setengah. Pembatalan perda yang dilakukan Presiden melalui Mendagri mengisyaratkan daerah tidak otonom dalam mengelola dan membangun daerahnya sendiri. Presiden dan Mendagri yang berasal dari partai politik seharusnya menggunakan mekanisme partai politik untuk mengontrol atau membatalkan perda-perda yang dianggap bermasalah, ataupun melalui mekanisme hokum yang telah diatur melalui perundang-undangan.

### C. Penutup

Sejak diterapkan pertama kali sampai saat ini telah lebih dari satu dasawarsa otonomi daerah diterapkan. Sebuah hal yang lazim jika kemudian ada evaluasi terhadap untuk siapa otonomi daerah diterapkan. Untuk elit-elit politik saja atau seperti tujuan awalnya, ataukah untuk kepentingan masyarakat di tiap daerah di Indonesia. (Darmawan 2014).

Kajian ini telah menguraikan adanya tiga masalah otonomi daerah yang perlu dievaluasi dan masuk dalam agenda ‘amandemen kedua’ UUD 1945, yaitu

munculnya ‘raja-raja kecil’, banyaknya kepala daerah yang menjadi pesakitan kasus korupsi dan otonomi daerah belum meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara signifikan. Terhadap masalah tersebut perlu dipertimbangkan amandemen UUD NRI Tahun 1945 sehingga tujuan awal dari otonomi daerah yang diharapkan rakyat banyak dapat tercapai.

### Daftar Pustaka

Darmawan, Ikhsan, 2013a, *Analisis Sistem Politik Indonesia*, Bandung: CV Alfabeta.

\_\_\_\_\_, 2013b, *Korupsi Pemimpin Daerah dan Pemilukada*, *Suara Karya*, 20 Juni 2013.

\_\_\_\_\_, 2013c, “Raja Kecil” Koruptor, *Suara Pembaruan*, 8 Juli 2013.

\_\_\_\_\_, 2014, *Otonomi Daerah untuk Siapa?*, *Sinar Harapan*, 19 Mei 2014.

Hadi, Kisno, *Satu Dasawarsa Relasi Politik Lokal dan Nasional dalam Konteks Otonomi Daerah*, *Jurnal Politika*, Vol. 1 No. 2, 2010.

Nurcholis, Hanif, 2008, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, Jakarta: PT Grasindo.

Tryatmoko, Mardyanto Wahyu, 2013, *Relasi Kekuasaan Gubernur dengan Bupati/Walikota: Studi Kasus Bali, Kalimantan Barat, dan Jawa Tengah*, *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 10 No. 1, 2013.

Tushnet, Mark, 2010, *Why the Constitution Matters*, New Haven: Yale University Press.

<http://www.beritasatu.com/nasional/236615-fenomena-raja-kecil-sikat-sebelum-jadi-besar.html>

<http://www.suara.com/news/2016/08/11/054655/kpk-sebanyak-361-kepala-daerah-terlibat-korupsi>

<http://nasional.harianterbit.com/nasional/2016/08/05/66825/44/25/361-Kepala-Daerah-Terjerat-Kasus-Korupsi>

<http://www.antikorupsi.org/id/content/183-kepala-daerah-jadi-tersangka-korupsi>