

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA TENTANG MUSYAWARAH PIMPINAN DAERAH

#### 2.1. Perkembangan Keberadaan Muspida

##### 2.1.1. Di bawah UUD 1945 yang asli, UU Nomor 5 Tahun 1974 dan Peraturan Perundang-undangan Sebelumnya

Menurut UUD 1945 yang asli, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara karena berfungsi menjalankan kedaulatan rakyat.<sup>1</sup> MPR kemudian memberikan mandat kepada presiden untuk menyelenggarakan pemerintahan, sehingga presiden merupakan satu-satunya mandataris MPR. Sedangkan lembaga tinggi negara lainnya seperti DPR, BPK, DPA dan MA bukanlah mandataris MPR.

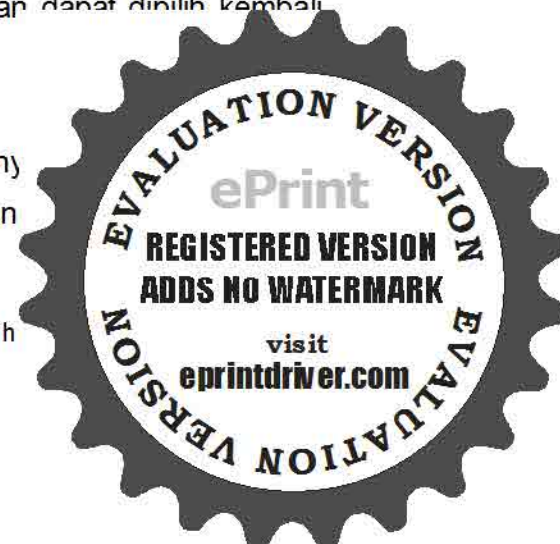
Dalam kedudukannya sebagai satu-satunya mandataris MPR, presiden memegang peranan yang sangat sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu sebagai berikut

1. Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tertinggi (*consentration of power and responsibility upon the president*).
2. Presiden selain memegang kekuasaan eksekutif (*executive power*), juga memegang kekuasaan legislative (*legislative power*) dan kekuasaan yudikatif (*judicative power*).
3. Presiden mempunyai hak prerogatif yang sangat besar.
4. Tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang dapat menjabat sebagai presiden serta mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatannya. Masa jabatan presiden adalah lima tahun dan dapat dipilih kembali lima tahun berikutnya sampai berkali-kali.

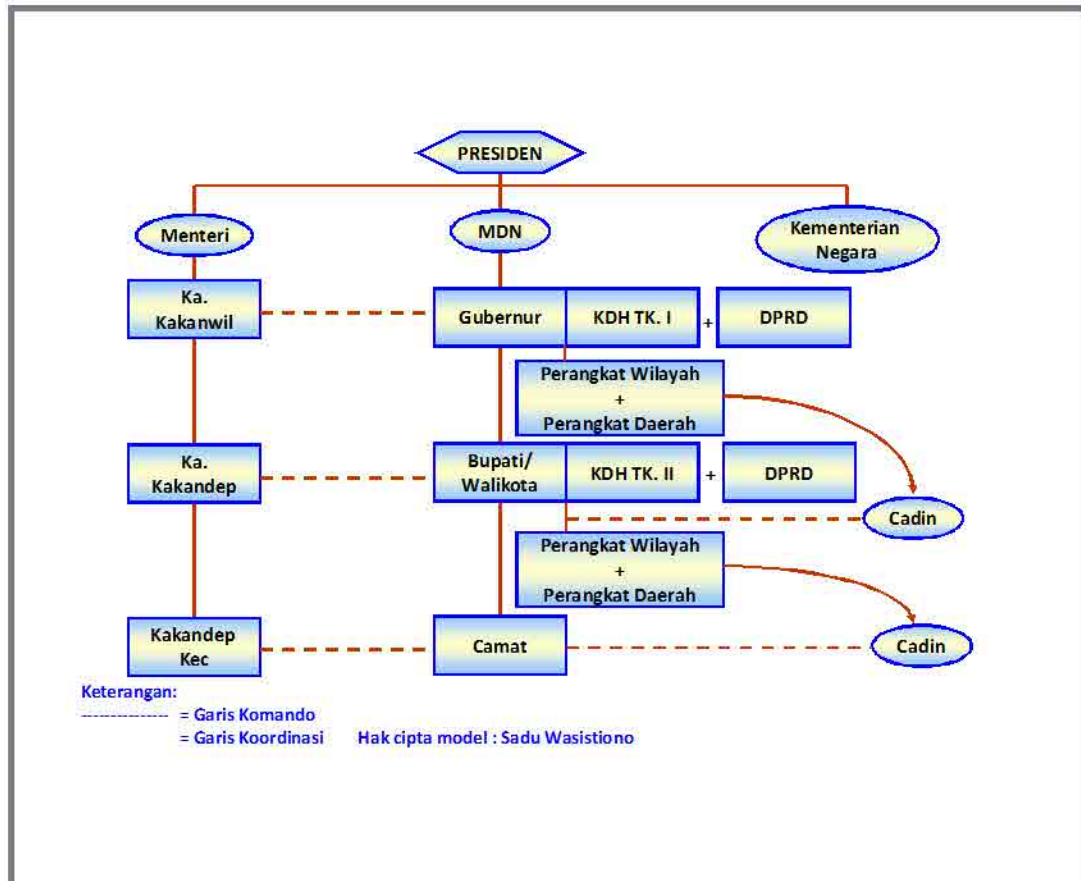
Untuk memperkuat posisinya sebagai satu-satunya presiden melalui UU Nomor 5 Tahun 1974 membuat jaringan

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (asli) menyebutkan bahwa kedaulatan adalah dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat.



tingkat daerah, dengan menempatkan para kepala wilayah sebagai penguasa tunggal dalam bidang pemerintahan,<sup>2</sup> yang berfungsi sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Melalui jaringan kepala wilayah sebagai penguasa tunggal, presiden dapat mengendalikan seluruh jaringan pemerintahan di tingkat nasional maupun daerah, sehingga kedudukannya menjadi sangat kuat. Pola hubungan pejabat pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Pola Hubungan Antarpejabat Penyelenggara Pemerintahan di Daerah Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974.

Berdasarkan gambar di atas dapat ditarik pemahaman asas desentralisasi pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 dan pengaruh pelaksanaan asas dekonsentrasi yang dijalankan semua tingkatan pemerintahan. Setiap kementerian

<sup>2</sup> Lihat Pasal 80 UU Nomor 5 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa ; “ Kepala Pemerintah adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayah pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat





dekonsentrasinya sampai ke tingkat kabupaten/kotamadya, bahkan ada yang sampai ke tingkat kecamatan.<sup>3</sup> Berdasarkan kenyataan empirik pada masa itu, dapat dikatakan bahwa desentralisasi pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 hanyalah bersifat semu, karena sebagian besar kegiatan dan pembiayaan pembangunan di daerah dijalankan melalui asas dekonsentrasi oleh perangkat wilayah.<sup>4</sup>

Dilihat dari kepentingan pemerintah pusat, pola hubungan antarpejabat sebagaimana tertera pada gambar 1 sangat efektif, karena program-program yang dirancang oleh kementerian dan lembaga di tingkat nasional dapat dijalankan oleh perangkatnya di daerah. Tetapi bagi pemerintah daerah, pola tersebut membuat daerah otonom hanya menjadi pelaksana tanpa adanya inisiatif yang cukup, karena semuanya sudah diatur sampai hal-hal yang sangat teknis melalui petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk teknis (Juknis). Secara teoretis hal ini dapat dijelaskan sebagai dilemma antara demokratisasi dengan efisiensi yang sulit untuk dikerjakan secara bersama-sama.

Dalam kedudukannya sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan, posisi kepala wilayah diperkuat dengan menempatkannya sebagai koordinator forum musyawarah pimpinan daerah. Hal ini diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1986. Keppres ini merupakan pengganti dari Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1967 tentang Bentuk Kerjasama dan Tata Kerja Aparatur Pemerintahan di Daerah. Tujuan diadakannya forum MUSPIDA yaitu untuk :

- a. mengkoordinasikan, mengintegrasikan, dan menyinkronisasikan pelaksanaan tugas aparatur pemerintahan di daerah secara berdaya guna dan berhasil guna;
- b. melakukan penilaian atas intensitas dan ekstensitas gangguan ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat serta menentukan langkah-langkah yang dipandang perlu baik yang bersifat pencegahan maupun penanggulangannya;
- c. menentukan sistim dan tata cara pengamanan pelaksanaan kebijaksanaan/program pemerintah guna mewujudkan dalam rangka menyukkseskan pembangunan nasional

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa tuju

<sup>3</sup> Di kecamatan ada instansi vertikal seperti Koramil, Polsek, KUA (Kantor Urusan APLKB, Penyuluh Pertanian dlsb.

<sup>4</sup> Lihat misalnya Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1974 huruf l butir nomor (: asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan. Tetapi dalam kenyataannya dekonsentrasi justru lebih dominan dibandingkan pelaksanaan asas desentralisasi





Muspida adalah untuk menyelaraskan berbagai kegiatan yang dilaksanakan oleh berbagai instansi pemerintah - baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, agar berjalan secara efektif dan efisien. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, nilai yang dimaksimumkan bagi birokrasi pemerintah adalah efektivitas dan efisiensi, tetapi kurang mempertimbangkan nilai demokrasi.<sup>5</sup>

Sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan, kepala wilayah yang berkedudukan sebagai koordinator forum Muspida bertanggung jawab terhadap ketentraman dan ketertiban masyarakat serta stabilitas politik. Untuk kepentingan tersebut, kepala wilayah memerlukan dukungan ABRI ( yang terdiri dari TNI dan Polri), termasuk kewenangan untuk meminta bantuan pasukan apabila keadaan dirasakan genting. Kewenangan ini oleh beberapa ahli misalnya Bayu Surianingrat disebut sebagai “kebijaksanaan politik polisionil” (*politiek politioneel beleid*).<sup>6</sup>

Pada sisi lain, Sunarko (dalam Bayu Surianingrat)<sup>7</sup> mengemukakan bahwa :

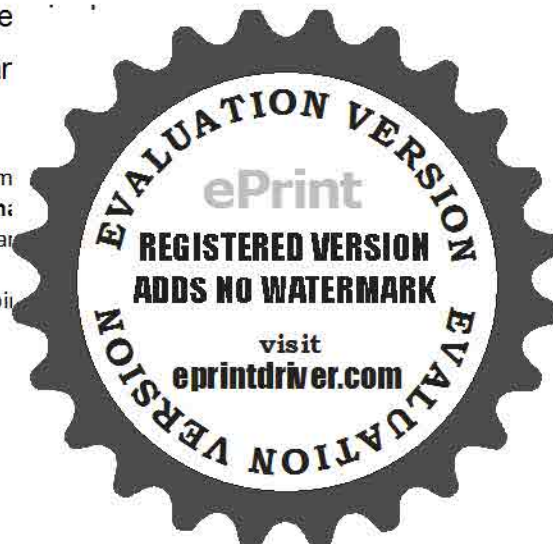
“kebijaksanaan politik polisional adalah mengenai tata cara bagaimana Kepolisian itu harus bertindak sebaik-baiknya untuk menjamin keamanan dalam masyarakat dengan jalan setepat-tepatnya. Perumusan ini adalah lebih sempit dan hanya mencakup kebijaksanaan kepolisian, sedangkan kata “politik: diartikan bukan sebagai bidang yang bersangkutan dengan ideologi atau party, tetapi sebagai suatu cara. Dengan demikian kebijaksanaan politik polisionil hanyalah salah satu dari kebijaksanaan politik, seperti halnya dengan kebijaksanaan politik luar negeri, kebijaksanaan politik perekonomian, kebijaksanaan politik untuk memberikan otonomi dan sebagainya, jadi bukan dua macam kebijaksanaan dalam satu istilah : yaitu kebijaksanaan politik dan kebijaksanaan politionil”.

Di dalam UU Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara, khususnya Pasal 10 terdapat penjelasan mengenai istilah kebijaksanaan politik-polisionil yaitu sebagai berikut : “ Menge  
Kepala Daerah yang memegang pimpinan kebijaksanaan

<sup>5</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1974 huruf i butir nomor (5) yang m pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan **dayaguna dan h** pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelaya serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan Bangsa.

<sup>6</sup> Bayu Surianingrat, 1980. Kebijakan Politik Polisionil dan Musyawarah Pimpit Baru, Bandung.

<sup>7</sup> Ibid, halaman 10.





koordinasi dinas-dinas vertikal didaerahnya, maka Kepala Daerah dapat mempergunakan Kepolisian Negara yang ada dalam daerahnya untuk melaksanakan wewenangnya dengan memperhatikan hierarchie dalam Kepolisian Negara<sup>8</sup>. Perkembangan selanjutnya, di dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tidak ada satupun pasal ataupun ayat yang secara eksplisit mengatur mengenai kebijakan politik-polisionil. Pengaturan mengenai hubungan dan kerjasama Polri dengan instansi lainnya diatur sangat umum, tidak spesifik dikaitkan dengan kedudukan kepala daerah.

Selain bantuan kepolisian, Kepala Daerah sebagai wakil pemerintah pusat dapat pula meminta bantuan militer, apabila bantuan kepolisian dirasakan tidak mencukupi untuk mengatasi masalah pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum. Hal tersebut misalnya diatur pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1960 tentang Permintaan dan Pelaksanaan Bantuan Militer.<sup>9</sup> Pada prinsipnya permintaan bantuan militer diajukan secara tertulis, tetapi apabila waktunya mendesak, permintaan bantuan militer dapat diajukan secara lisan, diikuti dengan permintaan bantuan tertulis paling lambat duapuluhempat jam sesudah permintaan bantuan lisan diajukan.<sup>10</sup>

Fungsi kepala daerah sebagai koordinator dalam forum Muspida adalah dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan umum. Pengertian urusan pemerintahan umum disini masih didasarkan pada UU Nomor 5 Tahun 1974<sup>11</sup> yakni : “ Urusan pemerintahan yang meliputi bidang-bidang:

- a) ketentraman dan ketertiban;
- b) politik;
- c) koordinasi;
- d) pengawasan;
- e) urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi vertikal dan tidak termasuk urusan rumah tangga daerah. (URUSAN RESIDUAL).

<sup>8</sup> Lihat Bayu Surianingrat, ibid, halaman 11.

<sup>9</sup> Isi selengkapnya Pasal 3 PP Nomor 16 Tahun 1960 yaitu sebagai berikut : “ Bantu dengan cara yang ditentukan dalam peraturan ini, apabila ternyata atau dapat dip Negara tidak cukup kuat atau tidak dapat bertindak pada waktu dan ditempat yang alasan yang sah.

<sup>10</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) dan (2) PP Nomor 16 Tahun 1960.

<sup>11</sup> Lihat Pasal 1 huruf (J) UU Nomor 5 Tahun 1974 yang memberikan definisi meng umum.



