

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Secara konstitusional sebagaimana diatur dalam UUD 1945, Indonesia adalah negara kesatuan atau unitaris yang berbentuk republik.¹ Dasar legal konstitusional tersebut membawa konsekuensi bahwa sumber kekuasaan pemerintahan ada di tangan pemerintah nasional yang memperoleh mandat dari rakyat. Khusus untuk cabang pemerintahan eksekutif, kekuasaannya dipegang oleh Presiden Republik Indonesia.²

Terdapat dua kategorisasi negara unitaris, yakni yang bersifat sentralistik seperti di China, dan yang bersifat desentralistik seperti di Perancis, Jepang, Indonesia dan sebagian besar negara unitaris lainnya. Negara unitaris yang berdesentralisasi dapat dikelompokkan ke dalam tiga subkategori yakni negara unitaris yang berdesentralisasi secara luas, sedang, dan terbatas. Menurut Bank Dunia, dari duapuluh negara yang menjadi mitrakerjanya dalam desentralisasi, ada empat negara yakni Indonesia bersama-sama Philipina, Pakistan dan Ethiopia yang melaksanakan “dentuman besar desentralisasi” (*big bang decentralization*)³. Sedangkan enambelas negara lainnya melaksanakan desentralisasi secara bertahap. World Bank memberi makna ***big bang decentralization*** sebagai “*A process wherein the central level of government announces decentralization, passes laws, and transfer responsibilities, authority, and/or staff to subnational and/or local governments in rapid succession*”.⁴

Pernyataan bahwa Indonesia adalah negara unitaris yang berdesentralisasi telah diatur dalam konstitusi,⁵ yang pengaturannya le

¹ Lihat Pasal 1 ayat 1 UUD 1945.

² Lihat Pasal 4 ayat 1 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memimpin pemerintahan menurut UUD.

³ The World Bank, Independent Evaluation Group. *Decentralization in Client Countries: World Bank Support, 1999-2007*, 2008 .hal. 10-11.

⁴ Loc.cit

⁵ Lihat Pasal 18 ayat 1 sampai dengan ayat 6, serta Pasal 18A. UUD 1945.



berdasarkan undang-undang. Proses penyusunan undang-undang tergantung pada suasana kebatinan para penyusunnya sebagai wujud hubungan timbal balik dengan situasi dan kondisi internal maupun eksternalnya.

Dalam negara unitaris yang berdesentralisasi, terdapat situasi yang dilematis, dalam arti semakin besar desentralisasi diberikan kepada daerah otonom, maka semakin kuat pula pengawasan harus dilaksanakan agar tidak terjadi gerakan sentrifugal yang berlebihan, sehingga daerah melenting keluar dari orbitasi pemerintah nasional. Diperlukan institusi dan atau pejabat yang mampu menjamin agar dinamika desentralisasi di daerah berjalan sesuai prinsip-prinsip negara kesatuan. Seperti dikatakan oleh Campo dan Sundaram bahwa : “ *The greater mobility of persons dan goods, and ease communication and information flows, have brought a number of public activities within effective reach of local government*”. *At the same time, decentralization of certain functions generates the need for greater centralization of other functions (or for stronger central supervision).*”⁶

Sesudah amandemen UUD 1945 yang keempat, MPR RI tidak lagi diberikan posisi sebagai lembaga tertinggi negara dan hanya sebagai lembaga tinggi Negara biasa, seperti DPR, Presiden, BPK dan MA. Pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Amandemen) disebutkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar, sehingga tampaklah bahwa MPR RI tidak lagi menjadi pemegang mandat pelaksana kedaulatan rakyat. Selain itu, susunan keanggotaan MPR RI juga telah berubah, yaitu terdiri atas anggota DPR dan Dewan Perakilan Daerah (DPD), yang kesemuanya direkrut melalui pemilu.

Perlu dijelaskan pula bahwa berdasarkan amandemen UUD 1945, susunan kelembagaan negara juga mengalami perubahan. Dengan menggunakan paradigma pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menggantikan paradigma distribusi kekuasaan (*distribution of power*) yang selama ini digunakan asli, ada lembaga negara yang dihapus tetapi adapula Lembaga legislative yang baru terdiri dari MPR, DPR, dan DF terdiri dari presiden dan wakil Presiden, sedang lembaga Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA) dan

⁶ Salvatore Schiavo-Campo and P.S.A Sundaram, 2001. *To Serve and To Preserve : Administration in A Competitive World*. Asian Development Bank, p 4.



Lembaga auditif Negara masih menggunakan nama lama yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Lembaga negara lama yang dihapus adalah Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Melalui Amandemen UUD 1945, terjadi perubahan penting mengenai tugas dan wewenang masing-masing lembaga tinggi negara. Perubahannya antara lain :

1. Membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial.
2. Kekuasaan legislatif berada ditangan DPR.
3. Membatasi masa jabatan presiden maksimum dua periode, masing-masing lima tahun untuk setiap periode.
4. Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR.
5. Kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR.
6. Memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.

Sebelum perubahan UUD 1945, kedudukan konstitusional Presiden dalam berbagai bidang sangat kuat.. **Pertama**, pemberian status kepada Presiden sebagai satu-satunya Mandataris MPR, di samping kedudukannya sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Perkembangan pemahaman ini didasarkan kepada bunyi Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan Presiden adalah Mandataris MPR. Dengan paham ini, diterima pula pandangan bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR. Disebutkan dalam penjelasan UUD 1945 : “Presiden yang diangkat oleh Majelis.” Paham yang menempatkan mandataris sebagai satu-satunya Mandataris MPR merupakan perluasan yang berlebihan. Kata “mandataris” dalam penjelasan UUD 1945 hanya sekedar menegaskan bahwa Presiden yang dipilih MPR sebagai mandataris atau pemegang mandat MPR, sehingga bertanggung jawab kepada MPR. Jadi, sebutan mandataris MPR Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan, bukan sebagai Mandataris MPR. Tetapi kedudukan sebagai satu-satunya madataris MPR mem

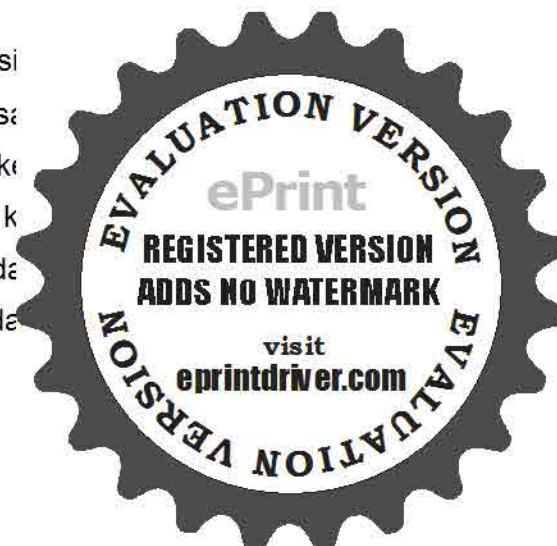


lebih tinggi posisinya disbanding lembaga tinggi negara lainnya. Hal tersebut diperkuat kalimat dalam Penjelasan UUD 1945 (Asli) yang mengatakan bahwa “*Concentration of power and responsibility upon The President*”. Sebagai satu-satunya mendataris MPR, Presiden memegang konsentrasi kekuasaan cabang-cabang pemerintahan lainnya, karena ia juga harus mempertanggungjawabkannya kepada MPR sebagai representasi kedaulatan rakyat yang diwakilkan.

Kedua, Presiden dilekati dengan berbagai kewenangan khusus seperti sebagai penyelenggara pembangunan. Dengan ini seolah-olah Presiden mempunyai kualifikasi kewenangan lain selain sebagai penyelenggara pemerintah. Sedangkan penyelenggara pembangunan oleh Pemerintahan (Presiden) tidak lain dari fungsi pemerintahan itu sendiri yaitu menyelenggarakan pemerintahan untuk mewujudkan tujuan membentuk pemerintahan yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Ketiga, Kedudukan Presiden sebagai pimpinan tertinggi Angkatan Bersenjata (sekarang: TNI dan POLRI) diberi pengertian sebagai kewenangan efektif, bukan sekedar simbolik. Memang terdapat dua pandangan mengenai kedudukan Presiden (sebagai kepala negara) sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang. Pandangan pertama menganggapnya sebagai bersifat simbolik untuk menunjukkan bahwa militer berada di bawah kendali pemerintahan sipil. Pandangan lain mengatakan bahwa kedudukan Presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan bersenjata atau angkatan perang tidak hanya simbolik, tetapi efektif. Presiden dengan kuasa sendiri dapat mengerahkan angkatan perang untuk melakukan tindakan tertentu.

Perubahan kebijakan ketatanegaraan di tingkat nasional pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pada masa 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, ke jabatannya (*ex-officio*) adalah juga kepala wilayah. Dalam ke kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah koordinator kegiatan semua instansi vertikal yang ada di daerah



daerah otonom. dilihat dari susunan Pemerintahan Daerah, Undang-undang ini menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Susunan yang demikian dimaksudkan untuk menghilangkan kesan bahwa eksistensi dan peran DPRD lebih banyak “didominasi” oleh kepala daerah sehingga kepala daerah merupakan komponen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal mana tampak dengan adanya predikat sebagai Penguasa Tunggal yang melekat dalam jabatan tersebut.

Sejalan dengan kebijakan itu, posisi Kepala Daerah/wilayah sengaja diletakkan pada titik yang lebih mendekati kepada pusat, dengan peranan yang mengarah kepada upaya agar keinginan daerah tidak dimanifestasikan dalam bentuk tuntutan yang “memaksa” Pemerintah Pusat.

Untuk memberi legitimasi posisinya sebagai koordinator semua instansi pemerintah yang ada di daerah, dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1986 tentang Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida). Pasal 1 Keppres Nomor 10 Tahun 1986 menyebutkan bahwa :

Musyawarah Pimpinan Daerah yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disingkat MUSPIDA, adalah suatu forum konsultasi dan koordinasi antara Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II dengan pejabat-pejabat ABRI di daerah serta aparatur-
aparatur Pemerintah lainnya, dalam rangka mewujudkan dan memelihara stabilitas nasional dan pembangunan nasional di daerah.⁷

Pada masa orde baru, peran forum Muspida sangat menonjol. Hal ini erat kaitannya dengan adanya usaha pemerintah yang ketat dalam mengatasi berbagai sumber-sumber ketidakstabilan politik. Begitu efektifnya forum Muspida pada era tersebut, sehingga hampir tidak ada kepala daerah yang din
kasus korupsi. Jika ada indikasi seorang kepala daerah
kasusnya akan diselesaikan 'secara adat' melalui forum
sekarang, seiring dengan tuntutan reformasi yang r
transparansi serta keinginan untuk mengakhiri praktik-prak
Muspida tidak lagi dapat dijadikan alat untuk menutupi adan

⁷ Lihat Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1986 tentang Musyawarah Pi

