

**PASANG SURUT OTONOMI DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA
(Tinjauan Sejarah Hukum Pemerintahan Daerah)**

Oleh : Afif Syarif, SH,MH.

ABSTRAK

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah istimewa. Untuk mengwujudkan hal ini terjadilah tarik menarik dalam kehidupan bernegara. Tarik menarik ini tidak perlu dihilangkan, ini merupakan *sejarah hukum* dalam kehidupan bernegara atau pemerintahan. Hukum itu bukan merupakan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan yang akan membawa kita kepada ide yang dicita-citakan. Melihat sejarah panjang undang-undang pemerintahan daerah, telah mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia. Apabila dilihat, ini adalah sebagai konsekuensi yuridis terhadap pasang surut undang-undang pemerintahan daerah. Sedangkan apabila dilihat dari aspek politik hukum, kondisi ini merupakan gejala hukum, artinya situasi dan kondisi terhadap tekanan reformasi atau pembaharuan terhadap pemerintahan di daerah akibat politik Nasakom yang digagas pemerintah orde lama dan memunculkan pemerintahan orde baru dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan di daerah. Setelah orde baru tumbang, persoalan pemerintahan di daerah diangkat ke publik, sebab selama pemerintahan orde baru hak-hak daerah telah diambil oleh pusat. Akhirnya kondisi ini tidak bisa dibendung lagi akibat sentalistik pemerintah pusat terhadap hak-hak rakyat di daerah khususnya yang berkaitan dengan sumber daya alam. Untuk itu untuk mengembalikan hak-hak daerah untuk berkembang sesuai dengan kemampuan daerahnya masing-masing perlu dilakukan perubahan dan/atau diganti undang-undang pemerintahan daerah.

Keywords : *Sejarah Hukum, Pemerintahan Daerah.*

A. PENDAHULUAN

Perjalanan panjang undang-undang pemerintahan daerah dalam sistem ketatanegaraan kita telah mengalami pasang surut, hal ini terlihat dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 secara tegas menyatakan bahwa daerah Indonesia dibagi daerah besar dan daerah kecil dan mempunyai hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri yang disebut dengan otonomi. Otonomi adalah kemandirian suatu pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri akan menjadikan urusan rumah tangga suatu pemerintahan yang lebih rendah disebut dengan otonomi¹.

¹Pengertian otonomi bukanlah kebebasan, melainkan mengandung suatu pengertian yaitu pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat dengan daerah. Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Penerbit, Gahlia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm 145

Undang-undang Dasar 1945, Pasal 18 yang menjadi sumber penyelegaraan otonomi dapatlah dipahami untuk mendorong terwujudnya ide yang dicita-citakan yaitu otonomi. Menurut *Bagir Manan* pengertian otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan². Untuk itu pendiri negara kesatuan Republik Indonesia jauh-jauh hari sudah memikirkan secara hukum tentang pemerintahan daerah. Oleh sebab itu persoalan otonomi daerah harus diwujudkan dalam kerangka negara kesatuan sebagaimana yang diamanatkan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, yang berbunyi :

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah istimewa"

Untuk mengwujudkan Pasal 18 ini terjadilah tarik menarik dalam kehidupan bernegara. Tarik menarik ini tidak perlu dihilangkan, ini merupakan *sejarah hukum* dalam kehidupan bernegara atau pemerintahan. Hukum itu bukan merupakan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan yang akan membawa kita kepada ide yang dicita-citakan.³ Dalam kaitannya dengan otonomi, maka perlu kita melihat tujuan otonomi itu terlebih dahulu. Pengertian otonomi tersebut dapat dilihat dalam arti sempit dan luas, dalam artian luas pengertian otonomi adalah mencakup tugas pembantuan, sedangkan dalam artian sempit tidak termasuk tugas pembantuan.

Setelah pemerintahan orde lama tumbang dan digantikan oleh pemerintahan orde baru, maka dibentuklah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah. Pembentukan ini secara politis merupakan *sejarah hukum* akibat Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 yang dibuat pada masa revolusi disertai tekanan dari penjajah Belanda yang pada waktu itu akan melaksanakan kehendaknya di bumi Indonesia. Setelah berakhirnya penjajahan Belanda dan berlakunya UUDS 1950 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah tetap berlaku.

Setelah kembali ke UUD 1945 diadakan perubahan tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya telah diundangkan dengan undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 yang pelaksanaannya dikeluarkan Penpres Nomor 6 Tahun 1959. Kemudian diganti lagi dengan

²Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Penerbit, Uniska, Bandung 1993, hlm 3.

³Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Penerbit, Alumni, Bandung 1991, hlm 11

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 dalam upaya pelaksanaan otonomi kepada daerah. Meskipun Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 dibuat pada masa orde lama, akan tetapi penerapannya mulai berlaku pada orde baru, ini adalah merupakan sejarah hukum dalam sistem ketatanegara kita.

Akibat perkembangan politik dan dihubungkan dengan perkembangan ketatanegaraan kita, bahwa Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 dianggap tidak sesuai dengan perkembangan pemerintahan, maka perlu dilakukan perubahan atau diganti dengan undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah. Setelah seperempat abad Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 berlaku dan diiringi tumbangnya rezim orde baru, maka pemerintahan yang baru memandang perlu untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah.

Dengan keluarnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, maka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang telah berlaku selama 25 Tahun dinyatakan tidak berlaku lagi. Apabila dilihat dari sejarah perjalanan panjang Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dikaitkan dengan perkembangan hukum untuk mendukung otonomi daerah, maka perlu dilakukan perubahan terhadap undang-undang pemerintahan daerah tersebut.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999 dengan Lembaran Negara nomor 60 Tahun 1999, dan secara yuridis formal penyelegaraan otonomi daerah dapat diharapkan sesuai dengan amanat kontitusi negara kita yaitu dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Akan tetapi masih ada yang tertinggal dalam muatan-muatan hukum terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, maka pemerintah memandang perlu untuk menyempurnakan dengan mengeluarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Apabila dilihat sejarah perjalanan panjang undang-undang pemerintahan daerah telah mengalami pasang surut dalam sistem ketatanegaran kita. Dan setelah berlukunya undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerinthan daerah, diharapkan otonomi dan demokrasi untuk menjalankan kepentingan rakyat di daerah dapat berjalan lancar.

Kehadiran satuan pemerintahan tingkat rendah (*lagere rechsgemeen schappen*) dalam sistem ketatageraan Republik Indonesia bukan sekedar tututan efesiensi dan efektifitas penyelegaraan pemerintahan. Satuan pemerintahan tingkat lebih rendah adalah

salah satu sendi ketatanegaraan Republik Indonesia.⁴ Sedangkan susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat dan daerah.⁵

Menurut **Roscoe Pound** dalam negara modern dapat memenuhi tututan yang tumbuh dan berkembang, seperti di Amerika Serikat, dimana hukum dianggap sebagai alat untuk mengubah masyarakat⁶). Bertolak dari pemikiran tersebut di atas, teori bentuk negara otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state*). Negara kesatuan merupakan landas batas dari pengertian otonomi yang mengatur antara tututan kesatuan dan tututan otonomi.⁷

Selanjutnya, **Mochtar Kusumaatmadja** mengatakan bahwa kedudukan hukum dalam negara dapat dilihat dipelbagai negara tentang pemikiran hukum dan peranannya dalam masyarakat. Hal ini tergantung pada konservatif atau tidaknya golongan yang berkuasa di negara tersebut. Negara otokratis yang dikuasai oleh golongan yang eksklusif cenderung menolak perubahan, oleh karena itu pemikirannya konservatif terhadap hukum, sehingga dia melihat hukum sebagai alat untuk menjaga keamanan dan ketertipan.⁸

Dalam kaitan ini **Sunaryati Hartono** mengatakan, bahwa hukum itu bukan merupakan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan yang akan harus membawa kita kepada ide yang dicita-citakan.⁹ Dalam kaitannya dengan undang-undang pemerintah daerah yang dibuat oleh **Supomo** menyebutkan :

*Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Propinsi, dan daerah Propinsi akan dibagi daerah kabupaten. Persoalannya, adalah status propinsi itu sendiri, apakah sebagai satuan pemerintahan otonom atau satuan pemerintahan administratif.*¹⁰

Oleh karena itu terjadilah tarik menarik antara pemikiran Yamin dengan Supomo tentang eksistensi pemerintahan daerah. Dalam konteks ini **Bagir Manan** mengatakan, tarik menarik tentang pemerintahan daerah tersebut, bukanlah sesuatu yang perlu dihilangkan dan ini merupakan sesuatu yang alami dalam kehidupan bernegara atau

⁴ Bagir Manan, Op, cit, hlm 46

⁵ Muhammad Yamin, Op, cit, hlm 145

⁶Dikutip Lili Rasyidi, *Filsafat Hukum dan Refleksinya*. Penerbit, PT. Remaja Rosdakarya Bandung, 1998, hlm 98.

⁷ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Penerbit, Unsika, Bandung 1993, hlm 3

⁸Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*. Penerbit, Bina Cipta Bandung, hlm 12

⁹Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*. Penerbit, Alumni, Bandung, hlm 1

¹⁰ Supomo, dikutip oleh Bagir Manan, op cit, hlm 24

pemerintahan sesuai dengan perkembangan masyarakat, dalam kondisi itulah semestinya dilihat kecenderungan kesatuan atau ke otonomi.¹¹

Untuk mewujudkan otonomi ini, UUD 1945 itu Pasal 18 adalah sebagai dasar hukum pembuatan undang-undang pemerintah daerah, hal ini sebagai konsekuensi yuridis dari otonomi daerah. Dalam menciptakan undang-undang pemerintahan daerah. **Sunarjati Hartono** mengatakan, dalam tugas menciptakan hukum baru, kita butuh keahlian dari para sarjana hukum untuk merumuskan undang-undang dalam mencapai tujuan.¹² Sedangkan tujuan undang-undang pemerintahan daerah dibuat adalah untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dan masyarakat dan menjaga ketertipan masyarakat di daerah.

Permasalahan yang menyangkut berfungsi hukum dalam masyarakat tidak terlepas dari kenyataan, apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak. Tiori-tiori hukum tersebut memaparkan tiga hal tentang berlakunya hukum sebagai kaidah. **Pertama**, kaidah hukum berlaku secara yuridis penentuannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (**Hans Kalsen**), **kedua**, kaedah hukum berlaku secara sosiologis, artinya dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh masyarakat (**tiori kekuasaan**), dan **ketiga** kaidah hukum berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.¹³

B. PEMBAHASAN

1. Sejarah Undang-undang Pemerintahan Daerah

Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia menunjukkan pernah ada berlaku beberapa Undang-undang Dasar, antara lain : (1) UUD 1945 ; Konstitusi RIS dan ; UUDS 1950. Pada masa waktu UUD tersebut berlaku, pernah dibuat peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah. Pada masa UUDS 1950 dibuat Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang pemerintahan daerah, sedangkan pada masa Konstitusi RIS untuk negara bagian Indonesia Timur dibuat Undang-undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang pemerintahan daerah. Sedangkan untuk negara bagian RI tetap berlaku Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah.

¹¹ Bagai Manan, op cit, hlm 3.

¹² Sunarjati Hartono, op cit, hlm 43

¹³ Franz Magnis-Soseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Kenegaraan Modern*. Penerbit, Gramedia, Jakarta, 1991, hlm 219.

Undang-undang pemerintahan daerah untuk pertama kali disusun oleh PPKI pada tanggal 19 Agustus, dan pada tanggal tersebut PPKI yang menetapkan : (1) untuk sementara RI dibagi delapan daerah propinsi antara lain, Propinsi (Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil) ; (2) Setiap daerah propinsi dibagi kedalam keresidenan-keresidenan ; (3) pemerintah swapraja dan kota tetap dipertahankan. Untuk itu satuan pemerintahan di daerah terdiri dari : propinsi, keresidenan, swapraja, kota , kewedanaan, kecamatan dan desa.

Setelah kembali ke UUD 1945, penyelegaraan pemerintahan daerah ditetapkan dengan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 sebagai penyempurnaan atas undang-undang Nomor 1 Tahun 1957. walaupun Penpres Nomor 6 Tahun 1959 telah disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, akan tetapi secara yuridis formal menghendaki agar pemerintah daerah diatur dengan undang-undang tersendiri. Sebagai implikasi yuridisnya berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, maka ditetapkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pemerintahan daerah dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang desa praja.

Kalau mengkaji kebelakang tentang pemerintah daerah ini, telah mengalami pasang surut, dimana masalah pemerintah daerah sudah ada di dalam dalam Pasal 18 UUD 1945, persoalannya waktu berlakunya UUD 1945 untuk pertama kali, masalah pemerintahan daerah masih tarik menarik, akibat kuatnya pengaruh jajahan Belanda waktu itu. Begitu juga waktu berlakunya Konstitusi RIS 1949, masalah pemerintah daerah masih tarik menarik antara pemerintah pusat dengan pemerintah negara bagian. Pada masa berlakunya UUDS 1950 pada tanggal 17 Agustus 1950 atau disebut juga zaman peralihan, konsentrasi Republik Indonesia adalah negara kesatuan dan pemerintah RIS membagi 10 daerah Propinsi berdasarkan Peraturan RIS tanggal 14 Agustus 1950.

Setelah kembali ke UUD 1945 pembentukan daerah otonom dan penyusunan pemerintah daerah direalisasikan dengan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, walaupun undang-undang tersebut produk pemerintahan orde lama, tetapi penerapannya justru masa orde baru yang ditetapkan pada tanggal 1 September 1965. kondisi ini menimbulkan riak-riak gelombang akibat prinsip otonomi tidak dapat diwujudkan, berhubung pengaruh penguasa orde lama masih berlanjut.

Pada masa orde baru yang bertekad melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen termasuk didalamnya melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan prinsip

UUD 1945. Untuk itu MPRS menetapkan TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang pemberian otonomi seluas-luasnya pada daerah. Sejalan dengan sejarah ketatanegaraan kita dan akibat tututan otonomi daerah, bahwa kehadiran satuan pemerintahan tingkat rendah bukan sekedar tututan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi merupakan prinsip toritorial daerah Indonesia yang dibagi dalam satuan susunan pemerintahan besar dan kecil.

Sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan negara Republik Indonesia, untuk mewujudkan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab sebagai amanat Pasal 18 UUD 1945, maka pembagian daerah besar dan kecil perlu dibentuk dengan undang-undang. Untuk itulah bahwa Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan, oleh karena itu perlu diganti untuk menciptakan hukum baru.

Berdasarkan hal tersebut, dengan bertolak berbagai permasalahan yang muncul terhadap pemerintah daerah, maka pada tanggal 23 Juli 1974 ditetapkanlah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah. Apabila dilihat sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 terlihat dua sistem, yaitu : (1) sistem otonomi dan (2) sistem medebewin. Kedua sistem ini mengekang pemerintah daerah untuk beraktifitas, disamping sentralistik pemerintah pusat terlalu kuat khususnya di bidang sumber daya alam.

Setelah pemerintah orde baru tumbang, dan bergulirnya reformasi membawa perubahan pada sistem ketatanegara kita, khususnya tentang pemerintah daerah. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 sudah tidak sesuai lagi dengan penyelenggaraan otonomi daerah maka perlu diganti. Oleh karena itulah pada tanggal 7 Mei 1999 diundangkanlah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Lembaran Negara Nomor 60 Tahun 1999.

Setelah lebih kurang Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah berlaku, dan masih dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan dan tututan otonomi, maka pemerintah mencabut undang-undang tersebut dan diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Apabila dilihat undang-undang pemerintahan daerah Nomor 22 Tahun 1999 belum mampu untuk menciptakan demokrasi untuk terwujudnya kesejahteraan rakyat di daerah yang sesuai dengan amanat UUD 1945, maka pemerintah memandang perlu mengganti undang-

undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

2. Sejarah Hukum Pembentukan Undang-undang Pemerintah Daerah

Sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia yang menyangkut pemerintah daerah, pemerintah harus berpangkal tolak pada semangat dan ketentuan-ketentuan UUD 1945. Pasal 18 UUD 1945 secara tegas menyatakan :

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang" "

Sedangkan penjelasannya atas pasal tersebut, antara lain menyebutkan :

"Oleh karena negara Indonesia itu suatu "eenheids staat" maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "staat" juga "

Dari penjelasan tersebut di atas, terlihat bahwa negara Indonesia terdiri dari daerah Propinsi dan daerah Propinsi tersebut dibagi lagi daerah Kabupaten dan Kota. Daerah-daerah tersebut bersifat otonomi yang ditetapkan dengan undang-undang. Seiring dengan hal ini ketetapan MPR No.IV/MPR/1973 tentang GBHN ditegaskan tentang pelaksanaan otonomi, antara lain menyebutkan :

"Dalam rangka pelaksanaan pembangunan dan kestabilan politik dalam kesatuan bangsa, maka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab".

Dengan keluarnya ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 ini adalah sebagai akibat terjadinya ekses-ekses yang sudah dijalankan pemerintah masa lalu. Dalam keadaan tersebut Departemen Dalam Negeri waktu itu dijabat oleh Letjen Basuki Rachmat untuk kembali ke UUD 1945 yang berhubungan dengan pemerintahan daerah, sebab dapat membahayakan negara kesatuan. Sebetulnya, awal tahun 1968 departemen dalam negeri telah merumuskan beberapa RUU tentang pemerintah daerah. Dengan berdialog dengan beberapa anggota DPR waktu itu, maka pemerintah menarik kesimpulan untuk mempertahankan asasotonomi bagi daerah yang luas dan riel. Persoalannya, akibat konstilasi politik yang digagas oleh PKI dengan nama NASAKOM tidak menginginkan hal ini tentang pemerintah daerah.

Pada tanggal 30 April 1974 Presiden menyampaikan RUU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dengan mengacu pada Ketetapan MPR No.IV/MPR/1973. Rancangan undang-undang tentang pemerintahan daerah yang baru dilakukan melalui pembahasan di departemen dalam negeri melalui Sekretaris Negara waktu Letjen Sudharmono, SH selaku Menteri Dalam Negeri ad interim. Kemudian disampaikan ke DPR

tanggal 20 Mei 1974 dengan dasar pertimbangan negara kesatuan berdasarkan pada Pasal 18 UUD 1945.

Selanjutnya pada tanggal 23 Juli 1974 diundangkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dengan mencabut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia waktu itu. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan di daerah ini disahkan oleh Presiden Soeharto pada tanggal 23 Juli 1974 dengan lembaran negara Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1974.

Melihat sejarah panjang undang-undang pemerintahan daerah ini telah mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia. Apabila dilihat ini adalah sebagai konsekuensi yuridis terhadap pasang surut undang-undang pemerintahan daerah. Sedangkan apabila dilihat dari aspek politik hukum, kondisi ini merupakan gejala hukum, artinya situasi dan kondisi terhadap tekanan reformasi atau pembaharuan terhadap pemerintahan di daerah akibat politik Nasakom yang digagas pemerintah orde lama dan memunculkan pemerintahan orde baru dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan di daerah.

Setelah orde baru tumbang, persoalan pemerintahan di daerah diangkat ke publik, sebab selama pemerintahan orde baru hak-hak daerah telah diambil oleh pusat. Akhirnya kondisi ini tidak bisa dibendung lagi akibat sentalistik pemerintah pusat terhadap hak-hak rakyat di daerah khususnya yang berkaitan dengan sumber daya alam. Untuk itu untuk mengembalikan hak-hak daerah untuk berkembang sesuai dengan kemampuan daerahnya masing-masing perlu dilakukan perubahan dan/atau diganti undang-undang pemerintahan daerah.

Menimbang prinsip-prinsip demokrasi dan peranserta masyarakat, pemerataan keadilan terhadap potensi daerah, maka pemerintah memandang perlu untuk melakukan perubahan dalam penyelenggaraan otonomi yang seluas-luasnya dalam kerangka negara kesatuan dengan mengeluarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini lebih populer disebut dengan undang-undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999.

Undang-undang ini juga tidak bertahan lama, sebab masyarakat menganggap bahwa undang-undang ini masih produk orde baru, dan penjajahan terhadap sumber daya

alam oleh pusat sulit dihindari. Oleh karena itu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan tujuan masalah kewenangan pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah diberikan sepenuhnya agar daerah dapat dan mampu berkembang sesuai dengan potensi yang ada di daerahnya masing-masing, semoga ?

C. PENUTUP.

Berdasarkan uraian-uraian yang telah penulis ungkapkan tersebut, maka sebagai penutup dari tulisan ini penulis kemukakan beberapa kesimpulan :

1. Bahwa sejarah ketatanegaraan terhadap pemerintahan daerah telah mengalami pasang surut sesuai dengan dinamika pemerintahan pengaruh politik waktu itu. Sedangkan eksistensi undang-undang pemerintahan daerah secara yuridis formal adalah bertujuan :
 - a. Memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.
 - b. Menyelegarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah Kabupaten dan Kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan kota
 - c. Untuk dapat melimpahkan tugas-tugas pemerintahan yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi
2. Bahwa pembentukan undang-undang pemerintahan daerah adalah bertujuan untuk :
 - a. Pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan atas dasar asas demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keragaman daerah
 - b. Terjaminnya hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, 1993 *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Penerbit, Uniska, Bandung.
- Franz Magnis – Suseno, 1991, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Penerbit, Gramedia, Jakarta.
- Muhammad Yamin, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Penerbit, Gahlia Indonesia.
- Mochtar Kusumaatmadja, 1992, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*. Penerbit, Bina Cipta, Bandung.
- Lili Rasjidi, 1998, *Filsafat Hukum dan Refleksinya*. Penerbit, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Sunarjati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Penerbit, Alumni, Bandung.