

## PENGEMBANGAN HUKUM TERTULIS DALAM UUD 1945 BESERTA ARTI PENTING AMANDEMEN UUD 1945 DI BIDANG PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh : Eny Kusdarini

### Abstrak

*UUD 1945 merupakan konstitusi/hukum dasar tertulis bangsa Indonesia yang ada sejak Indonesia merdeka. Selama ini, apalagi pada masa Orde Baru keberadaan UUD 1945 disakralkan dan dikatakan dengan sifatnya yang singkat, supel, dan luwes mampu menghadapi perkembangan zaman sehingga sampai dengan jatuhnya Orde Baru belum pernah ada perubahan walaupun sebetulnya alasan itu hanya dipakai untuk kepentingan penguasa negara. Setelah jatuhnya Orde Baru ada berbagai tuntutan dari masyarakat untuk merubah tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara terutama hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tuntutan-tuntutan dari berbagai kalangan masyarakat tersebut ditindaklanjuti dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945. Terlepas dari pro dan kontra terhadap prosedur dan tata cara perubahan terhadap UUD Negara Republik Indonesia, maka terjadilah perubahan hukum tertulis yang tertuang di dalam UUD 1945 dan pengembangan hukum tertulis tersebut mempunyai arti yang sangat penting dalam bidang ketatanegaraan termasuk berubahnya kelembagaan negara dan perubahan di bidang pemerintahan daerah di Indonesia. Pengembangan hukum dalam UUD 1945 membawa perubahan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang pada awalnya bersifat sentralistik ke pemerintahan yang bersifat desentralistik.*

### Pendahuluan

Perubahan tatanan kehidupan masyarakat yang terjadi pada saat ini merupakan fenomena baru yang terjadi secara terus menerus menuju kepada kemajuan jaman. Globalisasi yang dipicu dengan adanya kemajuan teknologi di berbagai bidang berkembang sangat cepat tidak mengenal batas wilayah, ruang, dan waktu serta berpengaruh hampir di dalam semua aspek kehidupan manusia. Perubahan tersebut mempengaruhi kehidupan manusia baik secara individu maupun kelompok masyarakat, termasuk di dalamnya organisasi masyarakat, organisasi sosial, organisasi negara, dan tidak ketinggalan pula negara Indonesia.

Menurut Satjipto Rahardjo (1979, hal : 25), perubahan hukum (termasuk di dalamnya amandemen UUD 1945) dipengaruhi oleh perubahan masyarakat. Dimensi perubahan merupakan fenomena yang mengarah pada penyempurnaan perlindungan pengaturan dengan memperhatikan perubahan masyarakat. Masyarakat akan terus dituntut untuk melakukan perubahan di segala bidang. Dengan adanya kemajuan

teknologi, perubahan yang terjadi pada masyarakat yang satu akan cepat dapat diketahui oleh masyarakat lainnya. Perubahan tersebut akan diikuti oleh masyarakat pada komunitas lain, sehingga tidak dapat kita pungkiri bahwa perubahan masyarakat di suatu tempat dapat mempengaruhi perubahan masyarakat ditempat lain, termasuk perubahan hukum yang mengatur masyarakat sebagaimana yang terjadi di negara Indonesia. Perubahan dapat juga dipengaruhi oleh keadaan di dalam masyarakat itu sendiri.

Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang telah diproklamakan sejak tanggal 17 Agustus 1945 dan berdasarkan UUD 1945. UUD 1945 merupakan konstitusi tertulis bangsa Indonesia, yang di dalamnya dimuat cita-cita bangsa dan tujuan negara yang dicantumkan dalam pembukaan/*preambule*. Cita-cita dan tujuan negara Indonesia itu kemudian dijabarkan dalam pasal-pasal batang tubuh UUD 1945. Cita-cita bangsa sesuai dengan pembukaan UUD 1945 alenia kedua adalah merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, yang kemudian dijabarkan ke dalam tujuan negara yang termuat dalam alenia ke empat. Tujuan negara tersebut adalah bahwa Pemerintah Negara Indonesia bertujuan untuk 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. Semua itu harus dicapai berdasarkan falsafah Pancasila. Sunario Waluyo menyatakan bahwa idaman masyarakat adil dan makmur dalam kehidupan bangsa Indonesia merupakan masalah pokok sepanjang sejarah. Kata "adil dan makmur" adalah dua pasangan yang tidak terlepas dalam falsafah hidup masyarakat dan merupakan tujuan hidupnya, di mana "adil" merupakan tekanan utama dan selalu disebutkan di depan kata "makmur", sehingga penegasan itu memperlihatkan bahwa adil mestinya menjadi prioritas utama (Sunaryati Hartono, 1991, hal : 2).

Di dalam pembukaan UUD 1945, dikemukakan bahwa untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. UUD 1945 inilah merupakan konstitusi tertulis bangsa Indonesia yang sampai saat ini masih berlaku, walau sempat diganti dengan berbagai konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia.

Sebagaimana kita ketahui untuk beberapa waktu yang lalu UUD 1945 sebagai hukum dasar/konstitusi Indonesia, dikatakan bersifat singkat, luwes, dan fleksibel serta dianggap sakral untuk kelanggengan kekuasaan Orde Baru. Namun semenjak bergulirnya reformasi di negara Indonesia maka UUD 1945 telah diamandemen. Amandemen UUD 1945 ini membawa implikasi dan arti penting bagi kelangsungan

[94]

hidup bangsa dan bernegara di berbagai bidang, termasuk di dalamnya bidang pemerintahan di daerah sebagaimana telah dituntut oleh sebagian masyarakat di daerah terutama daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam, yang semasa Orde Baru ditelantarkan dan dikecewakan oleh pemerintah pusat seperti Aceh, Papua, Riau, dan lain sebagainya.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di muka, maka pada kesempatan ini akan di bahas tentang pengembangan hukum tertulis dalam UUD 1945; Prosedure di dalam perubahan UUD 1945; serta Arti penting amandemen UUD 1945 di bidang Pemerintahan Daerah.

### Pembangunan Hukum Tertulis Dalam UUD 1945

UUD 1945 yang disahkan dan berlaku pada tanggal 18 Agustus 1945 adalah konstitusi negara Republik Indonesia yang dimaksudkan UUD Kilat/*revolutive grondwet*, sebagai UUD yang bersifat sementara. Namun setelah kemerdekaan Indonesia usaha untuk menyusun UUD baru yang tidak bersifat sementara sampai dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tidak bisa dicapai. Oleh karena itu pada masa pemerintahan Presiden Soekarno pada tahun 1967, UUD 1945 belum pernah memperoleh kesempatan untuk diterapkan secara tepat. Keadaan tersebut mendorong munculnya Orde Baru yang membuat jargon untuk menegakkan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Selama pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Suharto UUD 1945 menjadi alat politik yang dipakai untuk membenarkan berkembangnya otoritarianisme dan menyuburkan praktek KKN sekitar kekuasaan presiden. Keadaan itu mengakibatkan tuntutan masyarakat untuk mengakhiri kekuasaan Orde Baru dengan adanya reformasi tahun 1998. Reformasi politik dan ekonomi yang bersifat menyeluruh tidak akan mungkin bisa dilakukan tanpa dilakukan reformasi hukum yang didasari oleh agenda reformasi yang mendasar melalui reformasi konstitusi (The Habibie Center, 2001, hal : 1-2).

Pembangunan hukum, termasuk di dalamnya konstitusi, di Indonesia dengan amandemen UUD 1945 dikandung maksud untuk mewujudkan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam bentuk tatanan kelembagaan dan peraturan yang dipakai sebagai pedoman dan acuan dalam membangun masyarakat yang merata di seluruh tanah air Indonesia dengan memperhatikan situasi dan kondisi kultur budaya Indonesia yang beraneka ragam, yang ke semuanya itu merupakan suatu ukuran yang mau tidak mau harus dipertimbangkan dalam menghadapi perubahan pada semua aspek kehidupan. Hal ini harus dilakukan, mengingat bahwa masuknya hukum ke dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat menjadi semakin meningkat bersamaan dengan makin meningkatnya peranan yang dimainkan oleh negara di dalam masyarakat.

Pada saat ini UUD 1945 sudah mengalami perubahan dan pengembangan secara substantif di berbagai bidang. Di bidang pemerintahan perubahan itu berkaitan dengan kelembagaan penyelenggaraan negara, di antaranya dapat kita ketengahkan bahwa kelembagaan negara yang diatur di dalam UUD 1945 yang semula ada enam lembaga negara yakni, MPR, DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA sekarang setelah amandemen UUD 1945 yang ketiga muncul sekurang-kurangnya sepuluh lembaga

[95]



menjadikan pertimbangan "revolusi politik sebagai landasan pembenaran yang bersifat *post factum* terhadap perubahan dan pemberlakuan suatu konstitusi (Ni matul Huda, 2003, hal : 11). Bahkan, di dalam prespektif negara hukum, apabila negara berada dalam keadaan darurat, maka kewenangan yang dapat dilakukan oleh kepala pemerintahan berkenaan dengan keadaan itu harus diatur pula dalam konstitusi dengan rincian pelaksanaan yang ditentukan di dalam Undang-undang. Prinsip ini penting karena pada hakekatnya konstitusi dan paham konstitusionalisme yang berkembang di zaman modern ini, memang dimaksudkan sebagai usaha untuk mengatur dan membatasi kekuasaan pemerintah dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Di dalam konstitusi negara kita yakni UUD 1945, ketentuan mengenai prosedur perubahan UUD tersebut diatur dalam pasal 37. Dengan demikian sudah jelas bahwa UUD 1945 itu boleh diubah, dan bahkan karena pada awalnya hanya dimaksudkan berlaku untuk sementara semestinya perubahan itu sudah dilakukan sejak lama dan tidak malahan disakralkan. Prosedur yang ditentukan dalam ayat (1) Pasal 37 UUD 1945, yakni bahwa untuk mengubah UUD, sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR harus hadir. Ayat (2) Pasal 37 menentukan bahwa putusan terhadap perubahan UUD itu diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir. Ketentuan ini merupakan syarat quorum terhadap perubahan UUD 1945.

Setelah terjadinya perubahan ketatanegaraan di Indonesia, yang dulunya bersifat totaliter di bawah kepemimpinan Orde Baru, ke arah perubahan ketatanegaraan yang bersifat demokratis dengan adanya reformasi, maka telah diadakan empat (4) kali perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945, yakni : perubahan pertama, yang disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999; perubahan kedua, disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000; perubahan ketiga, disahkan pada tanggal 10 November 2001; dan perubahan keempat, disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.

Di dalam pasal 37 UUD 1945 tidak disebutkan teknik untuk merubah UUD, apakah mengikuti cara Amerika Serikat atau Eropa Kontinental yang mempunyai cara berbeda dalam melakukan perubahan UUD. Berdasarkan tradisi Amerika Serikat perubahan dilakukan untuk materi tertentu dengan menetapkan naskah Amandemen yang terpisah dari naskah UUD asli. Sedangkan menurut tradisi Eropa Kontinental perubahan dilakukan langsung dalam teks UUD. Apabila perubahan itu menyangkut materi tertentu, tentulah naskah UUD yang asli tidak banyak mengalami perubahan. Akan tetapi jika materi yang diubah banyak dan isinya sangat mendasar, biasanya naskah UUD itu disebut dengan nama baru sama sekali., sehingga perubahan identik dengan penggantian. Di dalam tradisi Amandemen Konstitusi Amerika Serikat, materi yang diubah biasanya selalu menyangkut *issue* tertentu (The Habibie Center, 2001, hal : 4).

Berkaitan dengan perubahan UUD 1945, kita melihat bahwa perubahan itu bersifat sangat mendasar dan mencakup materi yang sangat banyak, sampai pada sistematisasinya, baik perumusan formal maupun sistematisa berpikirnya. Jadi apabila kita amati, teknik perubahan UUD 1945 itu tidak menganut tradisi Amerika Serikat

negara yang disebutkan di sana, yaitu : MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, Bank Sentral, Komisi Yudisial, dan Komisi Pemilihan Umum. Penambahan institusi ini tentu saja dimaksudkan agar berbagai urusan penting dapat terbagi habis dan semua urusan dapat tertangani secara efektif dan efisien.

Di samping itu juga diamandemen pasal-pasal yang mengatur tentang Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, Keuangan Negara, Kekuasaan Kehakiman, Wilayah Negara, Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, Pertahanan dan Keamanan Negara, Pendidikan dan Kebudayaan, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan sosial, Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan, dan pasal-pasal yang mengatur tentang Perubahan Undang-undang Dasar 1945, serta pasal-pasal Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.

Perubahan UUD 1945 ini membawa koensekuensi penataan keadaan negara dari berbagai bidang kehidupan, walaupun pada masa transisi ini masih banyak pelaksanaan dari berbagai bidang kehidupan, baik politik, ketatanegaraan, ekonomi, sosial, dan juga sisi kultural masih terlihat belum tertata dengan baik. Pengembangan hukum tertulis dalam UUD 1945 diharapkan dapat menjadi landasan hukum dasar di dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di dalam penataan kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Terlepas dari pendapat yang pro dan kontra dalam tata cara, substansi dan sistematika serta format perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945, perubahan itu tetap mempunyai arti penting. Hal ini perlu dikemukakan mengingat bahwa ada pendapat yang mengemukakan bahwa dari segi ilmu konstitusi hasil amandemen atas UUD 1945 menjadi tidak menarik dan kurang tepat dengan alasan : *Pertama*, karena adanya kesepakatan di MPR pada SUMPR tahun 1999 bahwa amandemen dilakukan tanpa mengubah sistematika UUD 1945, sehingga perubahan itu hanya perubahan kalimat, penyisipan atau penambahan pasal, dan penggantian pasal tanpa merubah sistematika dan pasal-pasal. Kesepakatan yang mengikat ini telah menyebabkan amandemen UUD 1945 dalam sistematika dan formatnya tampak tidak serasi, alias pincang. *Kedua*, dalam melakukan perubahan, MPR tetap menekankan pada aspek proseduralnya saja bahwa UUD itu diubah dan ditetapkan oleh MPR dengan cara tertentu. Mereka menolak usul agar perubahan itu diserahkan kepada sebuah komisi yang terdiri dari para ahli dan dibentuk khusus untuk membuat UUD yang baik berdasarkan kaidah-kaidah dalam ilmu konstitusi serta tidak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik kelompok jangka pendek (Moh. Mahfud MD, 2003, hal : 4-5).

#### Tinjauan Tentang Prosedur Perubahan Terhadap UUD 1945

Setiap konstitusi atau UUD yang baik mempunyai ketentuan di dalam dirinya sendiri prosedur untuk merubahnya, demikian Jimly Asshiddiqie mengemukakan. Apabila ada perubahan yang dilakukan di luar prosedur yang telah ditentukan, perubahan itu tidak dapat dibenarkan secara hukum. Prinsip ini adalah prinsip negara hukum yang demokratis dan prinsip negara demokrasi yang berdasar atas hukum yang diciptakan pula oleh para pendiri Republik Indonesia. Di luar itu namanya bukan *rechtsstaat* (negara hukum), melainkan *machtsstaat* (negara kekuasaan) yang hanya

maupun tradisi Eropa Kontinental. Padahal awalnya memang tradisi amendemen Konstitusi Amerika Serikat yang dijadikan dasar acuan dalam pelaksanaan perubahan UUD 1945 era reformasi ini, walaupun oleh para perumus UUD 1945 sebelumnya yang dikehendaki dan yang diacu dalam ketentuan pasal 37 UUD 1945 adalah teknik perubahan menurut tradisi Eropa, bukan tradisi Amerika Serikat, dengan naskah amendemen yang terpisah dari naskah asli UUD 1945.

Teknik perubahan konstitusi menurut tradisi naskah amendemen yang terpisah memang mempunyai kelebihan, yaitu sifatnya berkesinambungan dan tidak meninggalkan jejak sejarah ketatanegaraan di masa lampau. Oleh karena itu di masa mendatang langkah baiknya dipilih amendemen demikian ini sehingga sejarah ketatanegaraan kita dapat terpelihara dengan baik. Walaupun begitu, perubahan terhadap UUD 1945 dengan segala pro dan kontra pada masa transisi ini tetap sangat kita hargai, karena mempunyai arti yang sangat penting di dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

#### Arti Penting Perubahan UUD 1945 Di Bidang Pemerintahan Daerah

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Hal ini telah ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Di dalam negara kesatuan (*unitary state*) kekuasaan asal itu ada di tangan pemerintah pusat, kepada pemerintah daerah ditentukan keluasaan dan batas-batas kekuasaan yang diberikan oleh pusat berdasarkan ketentuan konstitusi atau UU. Pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah diatur menurut asas otonomi atau desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagaimana mestinya. Berlainan dengan negara yang berbentuk federal, kekuasaan asal berada ditangan pemerintah daerah, sedangkan kekuasaan pemerintah pusat ditentukan keluasaan dan batas-batasnya dalam konstitusi dan UU yang berlaku.

Apabila kita perhatikan, negara Indonesia yang telah dinyatakan berbentuk sebagai negara kesatuan di dalam UUD 1945, kekuasaan asal berada pada pemerintahan pusat. Namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam UUD dan UU. Sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam UUD atau UU ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Hal ini sangat terlihat setelah keruntuhan Orde Baru dan setelah adanya amendemen UUD 1945, terutama amendemen pasal 18 yang diadakan pada amendemen kedua. Ketentuan pasal 18, berubah sistematika dan materinya menjadi pasal 18, pasal 18 A, dan Pasal 18B.

Pasal 18 UUD 1945 yang berisi tentang pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan UU dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Ketentuan di dalam pasal 18 UUD 1945 yang lama dan berisi aturan yang sangat singkat tersebut, kemudian diamandemen dengan aturan-aturan yang rinci dan detail mengenai otonomi daerah dan demokratisasi daerah, serta hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota (The Habibie Center, 2001, hal : 28-29).

Di dalam Pasal 18 UUD 1945 hasil amendemen, ayat (1)nya menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan UU. Ayat (2) pasal tersebut menyatakan bahwa pemerintah daerah propinsi, kabupaten/kota mengurus dan mengatur daerahnya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ayat (3) dan (4) dari pasal tersebut menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui Pemilu. Gubernur, Bupati, Walikota sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Berdasarkan ketentuan ayat (5) dan ayat (6), otonomi yang dijalankan oleh pemerintah daerah adalah otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat, sehingga untuk melaksanakan otonomi dan urusan pemerintah pusat itu pemerintah daerah berhak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya.

Terlihat di sini bahwa ketentuan pasal 18 UUD 1945, ini mempunyai arti penting di dalam pengisian jabatan kepala pemerintahan di daerah. Dikatakan di sana bahwa gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis, bahkan pada saat ini berkembang wacana bahwa kepala pemerintahan di daerah ini akan dipilih langsung oleh rakyat. Dengan adanya wacana ini, pelaksanaan pemilihan umum secara langsung di daerah yang satu dapat dilakukan berbeda dengan pemilihan langsung kepala daerah di daerah yang lain. Hal ini berbeda dengan pengisian jabatan gubernur, bupati, walikota pada era Orde Baru di mana pada masa itu otonomi yang diberikan kepada daerah bukanlah otonomi yang nyata dan seluas-luasnya, sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah hanya merupakan perpanjangan dari pemerintah pusat dan hanya melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat di daerah. Oleh karena itu, pada masa Orde Baru, Kepala Daerah dipilih dan diangkat oleh Pemerintah pusat, walaupun secara formalitas pemilihan dan pengangkatannya dilakukan oleh DPRD.

Mengenai hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, diatur juga dalam pasal 18 A UUD 1945 hasil amendemen. Dinyatakan dalam ayat (1) pasal tersebut bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi dan kabupaten serta kota, diatur dengan UU dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Ayat (2) menyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan UU.

Berdasarkan pada ketentuan pasal 18 UUD 1945 hasil amendemen ini, kemudian dikeluarkanlah UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No.5 Tahun 1974, dan juga UU No. 25 Tahun 1999 sebagaimana telah diperbaharui dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kedua UU ini merupakan dasar dari pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang didasarkan pada asas otonomi daerah dengan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab serta proporsional yang



diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta pembagian keuangan antara pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 18 B mengatur tentang pengakuan dan penghormatan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang akan diatur dengan UU, termasuk pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan ketentuan pasal 18 B ini, telah dikeluarkanlah UU yang mengatur pembentukan Propinsi Nangroe Aceh Darussalam, yang mengakui hak-hak adat masyarakat Aceh Darussalam.

Pengaturan konstitusional mengenai pemerintah daerah yang demikian ini kelihatannya memang mirip dengan pengaturan kekuasaan di dalam konsep negara federal. Atau dapat pula dikatakan bahwa pengaturan konstitusional tentang pemerintah daerah di Indonesia, berdasarkan amandemen UUD 1945, diselenggarakan dengan "federal arrangement", atau peraturan yang bersifat federalists di dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Namun demikian harus kita ingat bahwa pengaturan ini dimaksudkan untuk menjamin agar seluruh bangsa Indonesia benar-benar bersatu dalam keragaman dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan pengaturan yang demikian ini, prinsip keadilan antara pusat dan daerah propinsi serta daerah kabupaten/kota juga diharapkan makin terjalin. Otonomi dan kebebasan rakyat di hadapan jajaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga makin tumbuh dan berkembang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat. Untuk itu susunan negara kesatuan dengan pengaturan konstitusional yang bersifat federal tersebut dikembangkan sebagaimana mestinya, dengan tetap memperhatikan perbedaan tingkat kemampuan antar daerah di seluruh wilayah Indonesia.

### Kesimpulan

Setelah melihat paparan pendahuluan dan pembahasan di muka, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengembangan hukum tertulis dalam UUD 1945 mempunyai arti penting dalam kehidupan konstitusional ketatanegaraan negara kesatuan Republik Indonesia. Arti penting tersebut terlihat bahwa setelah adanya amandemen terjadi perubahan terhadap kelembagaan penyelenggara negara yang dulunya ada enam lembaga yakni : MPR, DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA, menjadi sepuluh lembaga negara, yaitu : MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, Bank Sentral, Komisi Yudisial, dan Komisi Pemilihan Umum. Amandemen terhadap UUD 1945 juga berpengaruh dan membawa konsekuensi berubahnya tatanan konstitusi kelembagaan negara di Indonesia, dan hal-hal lainnya termasuk di dalam hal penyelenggaraan pemerintahan di daerah;

2. Prosedur perubahan UUD 1945 diatur di dalam ketentuan pasal 37 UUD 1945, sehingga dapat disimpulkan dengan adanya ketentuan mengenai perubahan UUD tersebut, UUD 1945 tidak sakral dan boleh diubah. Prosedur yang ditentukan dalam pasal 37 ayat (1) UUD 1945 untuk mengubah UUD sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR harus hadir dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota harus hadir. Selama bergulirnya era reformasi yang dimulai sejak tahun 1997 di Indonesia, UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan. Perubahan pertama diadakan tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001, dan perubahan kedua tahun 2002. Perubahan terhadap UUD 1945 bersifat sangat mendasar dan mencakup materi yang sangat banyak, sehingga mengubah sistematis, baik perumusan formal maupun sistematisa berpikirnya;

3. Setelah diadakan amandemen terhadap UUD 1945, maka kehidupan di daerah, terutama pemerintahan daerah mengalami perubahan, dan amandemen UUD 1945 itu mempunyai arti yang sangat penting. Hal ini terlihat dari berubahnya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pada masa lalu pemerintah daerah hanya merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Dengan adanya amandemen ini, pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, walaupun hal itu tidak menutup kemungkinan penyelenggaraan tugas pembantuan dari pemerintah pusat, dikarenakan negara kita ini merupakan negara kesatuan. Arti penting lain bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, di antaranya kepala daerah baik itu gubernur, bupati maupun walikota yang dulunya merupakan pilihan dari pemerintah pusat (walaupun secara formalitas dipilih dan diangkat oleh DPRD), pada saat ini sudah merupakan pilihan dari rakyat di daerah. Sehingga saat ini terlihat adanya demokratisasi pada rakyat daerah. Arti penting yang lain dari amandemen UUD 1945, yakni terlihat juga bahwa pemerintah pusat mulai mengakui hak-hak masyarakat di daerah di antaranya hak-hak adat masyarakat daerah yang selama ini dituntut oleh masyarakat.

### Daftar Pustaka

- C.F.G. Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung;
- Moh. Mahfud MD, 2003, *Potret UUD 1945 Setelah 4 Kali Perubahan* (makalah yang disampaikan pada kuliah pembukaan Tahun akademik 2003/2004 Program S2 Ilmu Hukum UII, Yogyakarta);
- Ni'matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945)*, UII Press, Yogyakarta;

Satjipto Rahardjo, 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung;

Syaikani, HR, dkk, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta;

The Habibie Center, 2001, *Pengantar pemikiran Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia*;

UUD 1945 Hasil Amandemen, Sinar Grafika Offset, Jakarta;

Undang-Undang Otonomi Daerah 1999 (UU No. 22, 25 dan 28 – 1999) dilengkapi dengan Juklak Otonomi Daerah, Citra Umbara, Bandung.

**Biodata Penulis :**

**Eny Kusdarini, M. Hum** : tenaga pengajar pada Prodi PPKN lulusan S1 pada Fakultas Hukum UGM tahun 1984, selesai S2 pada Program Magister Ilmu Hukum UNDIP Semarang tahun 2001. Mata Kuliah yang diampu : Hukum Administrasi Negara, Hukum Dagang, Hukum Komersial, Politik Hukum dan Filsafat Hukum.