

# **DESENTRALISASI ATAU RE-SENTRALISASI? Politik Hukum Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

*Prosiding Simposium Nasional  
Hukum Tata Negara  
Bandung, 8 Juni 2015*

**Editor:**

Inna Junaenah

Bilal Dewansyah

Mei Susanto

Naksha Laraswati

Wicaksana Dramanda

Diterbitkan oleh:



**PSKN**

Pusat Studi Kebijakan Negara  
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Didukung oleh:

**hukum**  
online.com

Rancangan perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dipersiapkan oleh Kementerian Dalam Negeri sejak Tahun 2011, dan telah disepakati antara Komisi II DPR dan Kementerian Dalam Negeri sebagai wakil dari Pemerintah. Konsep perubahan UU No. 32 Tahun 2004 adalah dengan memecah undang-undang tersebut ke dalam tiga undang-undang berbeda, yakni undang-Undang tentang pemerintahan daerah, undang-undang tentang pemilihan kepala daerah, dan undang-undang tentang desa. Pada akhirnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disahkan sebagai pengganti dari UU No. 32 Tahun 2004. Undang-undang ini berurutan pembahasannya dengan UU Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), dan disetujui tepat setelah persetujuan DPR untuk RUU Pilkada. Berbeda dengan UU Pilkada, debat mengenai substansi UU Pemda baru ini kurang begitu mengemuka di hadapan publik. Padahal tujuan utama perubahan adalah untuk memperbaiki berbagai kelemahan yang masih terdapat di dalam UU No. 32 Tahun 2004. Aspek-aspek yang dianggap sebagai kelemahan UU No. 32 Tahun 2004 di antaranya adalah mengenai konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, hubungan antar pemerintah daerah dengan masyarakat sipil, dan berbagai aspek lainnya dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum diatur.

Sebagian ahli beranggapan bahwa pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah berdasarkan UU ini semakin condong pada sistem otonomi materil. Selain condong pada sistem otonomi materil, status sebagai perwakilan pemerintah pusat yang pada UU sebelumnya hanya diemban oleh Gubernur, kini juga diemban oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam konteks melaksanakan urusan pemerintahan umum. Artinya, setiap satuan pemerintahan, baik pada tingkat provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota, merupakan objek dekonsentrasi. Kondisi ini mengakibatkan dipertanyakannya politik hukum otonomi daerah yang terkandung di dalam UU 23 Tahun 2014 yang seolah semakin mengarah pada sistem sentralistik. Padahal, amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada Pasal 18 adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Proshiding ini berisi sebagian dari makalah dan abstrak yang dipresentasikan dalam Simposium HTN yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) FH Unpad, untuk menjawab persoalan: apakah memang telah terjadi pegeseran dari desentralisasi menjadi kembali pada pola sentralisasi (baca: Re-sentralisasi)? Sebagai sebuah wacana ilmiah, banyak perspektif kritis yang dihadirkan oleh para penulisnya, dan beberapa di antaranya membenarkan ada kecenderungan re-sentralisasi pada UU No. 23 Tahun 2014.

**Desentralisasi Atau Re-Sentralisasi? Politik Hukum Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Prosiding Simposium Nasional Hukum Tata Negara, Bandung, 8 Juni 2015**

**Editor :**

Inna Junaenah, S.H., M.H.

Bilal Dewansyah, S.H., M.H.

Mei Susanto, S.H., M.H.

Naksha Laraswati, S.H.

Wicaksana Dramanda, S.H.

---

**Desain Cover :**

Neneng Widasari

---

**ISBN : 978-602-95828-2-6**

---

**Penerbit :**

Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

(PSKN FH Unpad)

Jl. Imam Bonjol Nomor 21 – Bandung, 40132

Telp/Fax : 022-2508514, email: [pskn@fh.unpad.ac.id](mailto:pskn@fh.unpad.ac.id)

---

Cetakan Pertama, Desember 2015

---

# DESENTRALISASI ATAU RE-SENTRALISASI?

Politik Hukum Pemerintahan Daerah  
Menurut UU No. 23 Tahun 2014  
tentang Pemerintahan Daerah

*Prosiding Simposium Nasional Hukum Tata Negara*

*Bandung, 8 Juni 2015*

**Editor:**

Inna Junaenah

Bilal Dewansyah

Mei Susanto

Nakshalaraswati

Wicaksana Dramanda

Pusat Studi Kebijakan Negara  
Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran  
(PSKN FH Unpad)

Bandung, 2015

# DAFTAR ISI

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| <b>PENGANTAR EDITOR</b> ..... | i  |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....       | ii |

## **Bab I Perdebatan Konstitusional Pemerintahan Daerah**

---

|  |    |
|--|----|
| Konstitusionalitas Pemerintahan Daerah di Indonesia: Eksperimentasi Yang Tak Kunjung Selesai ..... | 1  |
| <i>Otong Rosadi</i>  |    |
| Parameter Pembagian Wewenang Pemerintahan .....  | 2  |
| <i>Jantje Tjiptabudy</i>   |    |
| Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah .....             | 16 |
| <i>William Sanjaya</i>   |    |

## **Bab II Sistem Rumah Tangga Daerah**

---

|   |    |
|---|----|
| Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah .....                   | 17 |
| <i>Dian Agung Wicaksono</i>   |    |
| Model Penataan Urusan Pemerintahan Daerah Yang Berkarakter Desentralistik .....   | 18 |
| <i>Sherlock Lekipiouw</i>   |    |
| Prospek Dan Tantangan Hubungan Pusat- Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .....        | 33 |
| <i>Zennis Helen</i>   |    |
| Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ..... | 52 |
| <i>Septi Nur Wijayanti</i>  |    |
| Prospek Memajukan Kesejahteraan Umum Melalui Kebijakan Desentralisasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 .....                 | 70 |
| <i>Nanik Prasetyoningsih</i>  |    |

## **Bab III Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah**

---

|  |     |
|--|-----|
| Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah .....   | 89  |
| <i>Ardiansyah</i>  |     |
| Telaah Hukum Pola Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ..... | 100 |
| <i>Yusdiyanto</i>  |     |

|  |     |
|--|-----|
| Politik Hukum Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Ditinjau Dari Kelembagaan dan Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah<br><i>Hesti Armiwulan</i>                         | 101 |
| Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia di Era Reformasi<br><i>Mudiyati Rahmatunnisa</i>  | 102 |
| Implikasi Pengaturan Urusan Pemerintahan Konkuren Terhadap Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah<br><i>Darmini Roza</i>   | 103 |
| Desain Kelembagaan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah: Antara Idealisasi Penguatan Daerah versus Resentralisasi<br><i>Hernadi Affandi</i> | 116 |
| Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah di Era Reformasi<br><i>Derita Prapti Rahayu</i>   | 118 |
| Politik Hukum Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014<br><i>Hananto Widodo</i>  | 119 |
| Analisa Pengawasan Pembentukan Perda Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Perspektif Otonomi Daerah<br><i>Fajri Nursyamsi</i>  | 136 |
| Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014<br><i>Tri Sulistyowati</i>                    | 137 |
| Dinamika Politik Hukum Pengawasan Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah<br><i>Muhtadi</i>   | 155 |
| Kerancuan Penerapan Kewajiban Melaksanakan Program Strategis Nasional Bagi Kepala Daerah Dalam Ketentuan Pasal 67 Huruf F Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014<br><i>Nur Rohim Yunus</i>            | 176 |

#### **Bab IV Implikasi Sektorial dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014**

---

|  |     |
|--|-----|
| Tarik Ulur Desentralisasi dan Anomali Sistem Pembagian Urusan: Studi Atas Pengalihan Kewenangan atas Urusan Pengelolaan Pendidikan Menengah dan Implikasinya<br><i>Bilal Dewansyah</i>   | 177 |
| Majelis Permusyawaratan Rakyat ke Pemerintahan Desa (Suatu Kajian Awal)<br><i>Inna Junaenah</i>  | 178 |
| Aspek Hukum dan Ekonomi Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Pilihan Paska Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Pengusahaan Panas Bumi dalam Kawasan Hutan di Jawa Barat)<br><i>Canggih Prabowo</i> | 179 |

|   |     |
|---|-----|
| Politik Hukum Ketenagakerjaan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Analisa Terhadap Kewenangan Pengawas Ketenagakerjaan: Desentralisasi atau Re-Sentralisasi) ..... | 198 |
| <i>Hollyness N. Singadimedja</i>  |     |
| Kebijakan Pengelolaan Keamanan di Perbatasan Provinsi Kalimantan Utara dalam Hubungan Pusat-Daerah .....  | 214 |
| <i>Aryono Putra</i>   |     |
| Pengaturan Wewenang Dalam Pengelolaan Wilayah Laut dan Implikasinya Terhadap Undang-Undang Sektoral .....   | 215 |
| <i>Jantje Tjiptabudy dan Sherlock. H. Lekipiouw</i>   |     |
| Kewenangan Pemerintah di Bidang Agama: Tinjauan Atas Kewenangan Pemerintah Kabupaten Dalam Membuat Kebijakan Daerah Dalam "Bidang Agama" .....                            | 231 |
| <i>M. Husnu Abadi</i>   |     |
| Implikasi Sektor Dalam Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah .....   | 242 |
| <i>Isran Noor dan Zulkarnain</i>  |     |
| Standar Penerapan HAM Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Mewujudkan HAM dalam Tataran Lokal .....   | 248 |
| <i>Rahayu Prasetianingsih</i>   |     |

**POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 23 TAHUN 2014 DITINJAU DARI KELEMBAGAAN DAN HUBUNGAN  
KEWENANGAN PUSAT –DAERAH**

Hesti Armiwulan<sup>178</sup>

**Abstrak**

Pemerintahan daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini secara eksplisit diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun apabila dicermati praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah sejak Negara Indonesia berdiri yaitu pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai saat ini Tahun 2015 ternyata sangat dinamis, berubah-ubah atau berbeda dalam setiap rezim pemeritahan. Bahkan politik hukum pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 menjadi salah satu problematika yang digulirkan sebagai tuntutan reformasi yang terjadi Tahun 1998. Setidaknya ada dua hal yang menjadi perhatian dalam memahami politik hukum pemerintahan daerah yaitu terkait dengan hubungan kewenangan Pusat-Daerah dan juga terkait dengan kelembagaan pemerintahan daerah. Apabila ditinjau dari dua hal tersebut dihubungkan dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka salah satu agenda reformasi yang harus diwujudkan dalam politik hukum pemerintahan daerah adalah kebijakan mengenai desentralisasi kewenangan kepada daerah sekaligus kelembagaan daerah yang mampu menjawab kebutuhan sebagai daerah yang otonom. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang keberadaannya menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 seharusnya semakin menegaskan penerapan asas desentralisasi agar daerah memiliki kemampuan dan kemandirian untuk melaksanakan pembangunan guna mewujudkan Tujuan Nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Tulisan ini akan membahas secara komprehensif mengenai hubungan kewenangan Pusat-Daerah, apakah lebih menguatkan atau sebaliknya justru melemahkan aktualisasi asas desentralisasi, serta akan mengkaji mengenai kelembagaan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang apabila dicermati ada beberapa ketentuan yang justru berpotensi menimbulkan masalah inkonsistensi dan multi intepretasi.

---

<sup>178</sup> (Dr, SH, MH). Dosen Fakultas Hukum Universitas Surabaya.



## A. Pendahuluan

Dinamika ketatanegaraan Indonesia telah mengalami lompatan yang cukup signifikan sejak dimulainya era Reformasi pada Tahun 1998. Berbagai perubahan dalam penyelenggaraan negara secara keseluruhan dapat dicermati dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu perubahan penting dalam kehidupan bernegara adalah mengenai penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Semangat Reformasi yang begitu heroik pada Tahun 1998 antara lain mempersoalkan mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah yang dalam praktiknya dinilai lebih condong ke arah pusat (sentralisasi). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah menjadi bukti politik hukum terkait pola hubungan pusat dan daerah yang menganut prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yang menekankan pada penyeragaman dan membatasi kebebasan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Daerah tingkat I dan daerah tingkat II mempunyai kewenangan yang ditentukan secara limitatif, sedangkan selebihnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Secara umum beberapa substansi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menunjukkan pola hubungan yang lebih condong ke arah pusat, antara lain adalah :

- a. Pengaturan otonomi dinyatakan sebagai kewajiban;
- b. Pengertian Pemerintahan di daerah yang lebih mengutamakan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- c. Persyaratan pengisian jabatan Kepala Daerah terbatas untuk birokrat yaitu Pegawai negeri sipil (PNS) dan ABRI.
- d. Kepala Daerah hanya bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri
- e. Kepala Daerah sekaligus juga Kepala Wilayah
- f. Kepala Daerah dalam statusnya selaku kepala wilayah menjadi penguasa tunggal bidang pemerintahan dan pembangunan.
- g. Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah sampai dengan Tahun 1998 tidak terwujud.

Hubungan yang timpang antara pemerintah Pusat dengan daerah berdampak pada pembangunan yang tidak merata, adanya ketidakadilan dan juga kesenjangan sosial yang cukup tajam. Fakta-fakta tersebut menyebabkan daerah-daerah yang memiliki potensi sumber daya finansial merasa tidak puas karena seluruh aktivitas dikendalikan bahkan ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Ketidakpuasan dari berbagai daerah menjadi alasan untuk mengkaji pola atau corak yang tepat mengenai hubungan pusat dan daerah. Bahkan secara ekstrem fakta ketimpangan hubungan pusat dan daerah di era pemerintahan Orde Baru tersebut memunculkan wacana konsep Federalisme<sup>179</sup> sebagai solusi agar daerah dapat dengan leluasa mamaksimalkan pembangunan untuk mamajukan dan mewujudkan kesejahteraan.

---

<sup>179</sup> Para pendiri negara sebagaimana tertulis dalam Risalah Sidang BPUPKI telah mempunyai tekad yang sama yaitu bahwa negara baru yaitu negara Indonesia adalah dalam bentuk negara Kesatuan. Dikemukakan oleh Moh Yamin, bahwa "...kita hanya membutuhkan negara yang bersifat unitarisme dan negara kita tidak lain dan tidak bukan daripada bentuk satu negara kesatuan Republik Indonesia. Membentuk bangsa Indonesia tidak dapat dengan federalisme dan hanya dengan unitarisme", Selanjutnya Soepomo mengemukakan, bahwa "...dengan sendirinya negara secara federasi kita tolak, karena dengan mengadakan federasi itu, bukanlah mendirikan satu negara tetapi beberapa negara. Sedangkan kita hendak mendirikan satu negara". (lihat: Risalah Sidang BPUPKI)



Inti gerakan reformasi pada tahun 1998 menghendaki demokratisasi seluruh aspek kehidupan bernegara termasuk mereformasi kebijakan sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tuntutan rakyat pada Tahun 1998 setidaknya bisa diketahui dari tujuan Reformasi sebagaimana yang diatur dalam Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.<sup>180</sup> Bahkan secara khusus dasar kebijakan desentralisasi atau arahan mengenai otonomi daerah ditentukan dalam Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998, yaitu:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkualitas, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan kesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan DPRD dan masyarakat.
- d. Mengamanatkan perwujudan kebijakan desentralisasi yang dimaksud dalam Ketetapan ini, diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan Undang-Undang yang dasar pembentukannya adalah Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998. Kehadiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut menjadi tanda dimulainya babak baru penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang ini dapat dipastikan jiwa dan sistemnya amat berbeda dengan undang-undang sebelumnya yaitu UU no 5/tahun 1974. Politik hukum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak bisa dipisahkan dari suasana reformasi yang dilakukan untuk mengakhiri pemerintahan yang otoriter dan yang memperlakukan pendekatan kekuasaan yang sulit dikontrol oleh rakyat, menjadi lahirnya kehidupan demokrasi dan desentralisasi pemerintahan. Dengan kata lain sejak tahun 1999 telah terjadi perubahan yang cukup signifikan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 ternyata dalam implementasinya juga memunculkan masalah yang berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, juga antar Pemerintahan daerah. Kebijakan desentralisasi dengan prinsip

<sup>180</sup> Tujuan Reformasi Pembangunan adalah sebagai berikut:

1. Mengatasi krisis ekonomi dalam waktu sesingkat-singkatnya terutama untuk menghasilkan stabilitas moneter yang tanggap terhadap pengaruh global dan pemulihan aktivitas usaha nasional,
2. Mewujudkan kedaulatan rakyat dalam seluruh sendi kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara melalui perluasan dan peningkatan partisipasi politik rakyat secara tertib untuk menciptakan stabilitas nasional,
3. Menegakkan hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan, hak asasi manusia menuju terciptanya ketertiban umum dan perbaikan sikap mental,
4. Meletakkan dasar-dasar kerangka dan agenda reformasi pembangunan agama dan social budaya dalam usaha mewujudkan masyarakat madani



otonomi yang seluas-luasnya yang maknanya adalah penyerahan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdampak pada timbulnya euforia daerah. Fenomena yang terjadi pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, daerah menjadi arogan. Besarnya kewenangan yang didesentralisasikan membawa eksistensi adanya perebutan kewenangan antar tingkatan pemerintahan. Fenomena daerah yang meremehkan atau kurang patuh kepada Pemerintah Pusat dan Peraturan Perundang-undangan. Berbagai daerah memiliki orientasi sempit dalam memaknai otonomi daerah. Muncul fenomena Raja-raja kecil untuk menyebut Kepala Daerah dan pejabat-pejabat daerah karena mereka merasa lebih berkuasa. Menguatnya sikap-sikap primordialisme. Kontroversi dalam memahami praktik / implementasi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 terus terjadi, bahkan apabila mencermati substansi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak menggambarkan penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia melainkan lebih menggambarkan fenomena sebagai negara serikat (Federalisme). Beberapa pendapat terkait dengan adanya euforia daerah antara lain adalah:

...Sekalipun pola pembagian wewenang, tugas, fungsi dan tanggung jawab penyelenggaraan urusan Pemerintah Pusat sudah diatur dengan cukup jelas di dalam UU No.22 tahun 1999, dalam kenyataannya selalu ada masalah-masalah yuridis yang timbul berkenaan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Adanya penambahan dan pengurangan urusan yang sulit dipikirkan karena perkembangan bidang urusan kedaerahan menjadi bidang urusan yang bersifat nasional menimbulkan ketidakjelasan. Apakah termasuk wewenang, tugas dan tanggung jawab Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.

...Tarik menarik antara urusan Pusat dan Daerah tersebut memperlihatkan tidak jelasnya otonomi yang dianut.<sup>181</sup>

Berbagai kontroversi telah muncul berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan U.U. 22 Tahun 1999 dan UU 25 tahun 1999. Salah satu dampak yang fenomenal adalah timbulnya euforia daerah dalam menyingkapi otonomi luas. Kewenangan luas bukan lagi berarti kesempatan yang luas bagi daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, namun secara empirik lebih dimanfaatkan untuk menambah sumber-sumber keuangan bagi daerah. Kondisi tersebut lebih dipicu oleh praktik yang berlaku selama ini yaitu "outonomy is automoney". Adagium khas Indonesia tersebutlah yang telah memicu daerah untuk memanfaatkan setiap peluang yang dimungkinkan oleh kewenangan yang semakin luas untuk mencari sumber-sumber keuangan baru. Muncul suatu fenomena baru yaitu "kewenangan bukan lagi berarti pelayanan namun lebih berarti keuangan".<sup>182</sup>

Pendapat yang lain dikemukakan oleh Soekarwo yang menyatakan bahwa "ditemukan pula gambaran umum yang memprihatinkan sebagai gejala empirik mengenai pengelolaan keuangan daerah sehubungan dengan berlakunya U.U Nomor 22 Tahun 1999".<sup>183</sup>

<sup>181</sup>Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2005. Hal 19

<sup>182</sup>Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah: Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005,hal 7

<sup>183</sup> Soekarwo, *Ibid*,hal 3



Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai generasi pertama pengaturan Pemerintahan Daerah di era Reformasi yang dalam implementasinya menimbulkan berbagai persoalan khususnya terkait dengan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah, maka sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, **Konsideran Menimbang**:

huruf "b. Bahwa efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan. Daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Huruf C. Bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggantikan keberadaan U.U no 22 Tahun 1999. Apabila mencermati materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat dinilai bahwa Undang-Undang tersebut secara komprehensif telah sesuai dengan tuntutan reformasi sekaligus juga sesuai dengan harapan para pendiri negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945. Politik hukum mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dicermati dari Pemerintahan Daerah yang ditentukan dalam Pasal 1 angka 2 U.U. No.32 Tahun 2004 yaitu : "Penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Dari pengertian tersebut, secara tegas menunjukkan bahwa untuk memahami hakekat pemerintahan daerah harus dalam koridor sebagai berikut, yaitu :

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan
- b. Oleh Pemerintah Daerah dan DPRD
- c. Menurut asas Otonomi dan Tugas Pembantuan
- d. dengan prinsip otonomi seluas-luasnya
- e. dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia
- f. Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

Dari pengertian Pemerintahan Daerah tersebut secara eksplisit hanya menyebut dua asas yaitu asas otonomi dan asas tugas pembantuan. Hal ini menunjukkan bagaimana hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah melalui kewenangan yang ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Selain itu politik hukum UU Nomor 32 Tahun 2004 juga telah tegas mengatur mengenai adanya Pengawasan dan Pembinaan yang menjadi wewenang dari pemerintah pusat sebagai konsekuensi dari sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bahkan dari aktualisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah berlangsung satu dasawarsa telah membuktikan bahwa hubungan antara Pusat dan daerah dimaksudkan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak rakyat untuk menikmati hasil pembangunan dan memperoleh pelayanan guna terwujudnya keadilan, kebebasan dan kemakmuran bagi semua

Saat ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah tidak berlaku diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sebagaimana kita ketahui bahwa substansi UU Nomor



32 Tahun 2004 mengatur tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemilihan Kepala Daerah dan juga mengatur tentang Pemerintahan Desa. Oleh karena itu ada wacana perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu untuk memecah materi muatan yang terdapat dalam UU Nomor 32 tahun 2004, menjadi tiga Undang-Undang yang berbeda yaitu Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Urgensi Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Secara umum keberadaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentu diharapkan substansinya merupakan penyempurnaan atas kekurangan dari aktualisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selama ini berlangsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, termasuk membidas kehendak yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Namun apabila mencermati materi muatan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sepertinya ada yang harus dipersoalkan dan ditelaah. Dari pengamatan textual yang saya lakukan, sebagai contoh di bagian konsiderans Menimbang huruf d disebutkan "bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti". Hal ini berarti bahwa substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah berlaku selama 10 tahun dinilai tidak tepat. Padahal justru Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dari perspektif yuridis maupun sosiologis telah mampu menterjemahkan hakekat dari prinsip otonomi yang seluas-luasnya sebagaimana diamanatkan dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Ada dua elemen yang harus dikaji, benarkan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan dan juga tidak sesuai dengan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Sedangkan hal penting terkait wacana memisahkan substansi UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi tiga Undang-Undang yang berbeda justru tidak menjadi dasar pertimbangan yang seharusnya dimasukkan dalam UU Nomor 23 tahun 2014. Begitu pula ketika menelusur ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan politik hukum hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah dan Kelembagaan Pemerintahan Daerah justru tidak lebih baik dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya.

### 2. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Mengawali "Hubungan antara Pusat dan Daerah selalu bersifat dinamis. Salah satu aspek dinamika tersebut adalah sifat tarik menarik bahkan '*spanning*' yang dapat melahirkan dorongan-dorongan tertentu seperti ke arah yang memusat (sentralisasi) atau lebih mendaerah (desentralisasi). Untuk menjaga tarik menarik atau '*spanning*' tersebut tetap berjalan secara wajar, perlu ada pangkal tolak yang bersifat tetap berjalan sebagai alat pengukurnya, .....<sup>184</sup>

Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 sebelum mengatur hal-hal yang berhubungan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terlebih dahulu menegaskan mengenai hakekat Indonesia sebagai negara Kesatuan dengan sistem Presidensiil. Substansi Bab III Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan inti dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Politik

<sup>184</sup> Bagirmanan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal 11



hukumnya jelas bahwa di negara Kesatuan hanya ada satu pemerintahan, tidak ada negara dalam negara. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di negara Kesatuan dengan sistem presidensiil, Presiden adalah satu-satunya representasi negara yang bertanggung jawab untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat NKRI). Oleh karenanya prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di NKRI secara sistimatis ditentukan dalam Bab III Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu sebagai berikut:

- Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan UUD negara RI Tahun 1945;
- Kekuasaan Pemerintahan diuraikan dalam urusan pemerintahan;
- Presiden dibantu oleh Menteri dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan;
- Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan;
- Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah;
- Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah;
- Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan pada prinsip-prinsip tersebut maka konstruksi pengaturan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 haruslah mengikuti dan sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut. Sebagai salah satu yang membedakan dengan pengaturan dalam Undang-Undang sebelumnya adalah terkait dengan kedudukan Gubernur. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kedudukan Gubernur adalah Kepala Daerah yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah. Namun dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Gubernur tidak hanya sebagai Kepala Daerah saja melainkan juga berkedudukan sebagai wakil Pemerintah Pusat dan sekaligus sebagai penyelenggara urusan pemerintahan umum yaitu urusan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Begitu pula dengan kedudukan Bupati dan Walikota tidak hanya sebagai Kepala Daerah melainkan juga sebagai penyelenggara urusan pemerintahan umum di wilayah kabupaten/kota.<sup>185</sup> Perubahan kedudukan Gubernur, Bupati dan Walikota tersebut merupakan koreksi atau hasil evaluasi dari praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dinilai tidak sesuai dengan prinsip negara Kesatuan. Penerapan asas desentralisasi dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya di masing-masing daerah provinsi, kabupaten/kota tanpa ada hirarkhi kewilayahan menjadi sebab yang menyulitkan bagi Pemerintah Pusat maupun Provinsi ketika membutuhkan adanya koordinasi dengan kabupaten/kota. Bupati/Walikota tidak merasa memiliki kewajiban untuk mengakomodasi ataupun melaksanakan rencana program yang dibuat oleh Provinsi bahkan juga oleh pemerintah pusat. Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan juga Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 memberikan potret fenomena arogansi pemerintah lokal sehingga memunculkan sebutan yang ditujukan untuk bupati/walikota sebagai "raja-raja kecil".

Perubahan kedudukan Gubernur, Bupati/Walikota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebenarnya bukan hal yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Sebelumnya di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati/Walikota. Kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat maupun kedudukan

<sup>185</sup> Lihat Pasal 4, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.



bupati/walikota sebagai penyelenggara urusan pemerintahan umum hampir sama dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang membagi wilayah menjadi Daerah wilayah Tingkat I untuk Provinsi dan daerah wilayah tingkat II untuk kabupaten/kota yang maknanya selain sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administrasi. Penyebutan Gubernur dan Bupati/Walikota adalah menunjuk kedudukannya sebagai Kepala wilayah. Oleh karena itu pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 penyebutan yang dipakai adalah gubernur kepala daerah Tingkat I Provinsi dan Bupati/Walikota Kepala daerah Tingkat II Kabupaten/Kota. Dengan kata lain kedudukan gubernur, bupati/walikota berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kembali lagi seperti kedudukan gubernur, Bupati/ walikota di era pemerintahan Orde Baru yang dinilai sebagai pemerintahan yang otoriter dan sentralistik. Adapun perbedaannya akan terlihat pada aktualisasi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, titik beratnya lebih dominan wakil pemerintah pusat/penyelenggara urusan pemerintahan umum ataukah titik beratnya pada kedudukannya sebagai kepala daerah. Kalau titik beratnya pada kedudukan sebagai kepala wilayah atau lebih menekankan pada penerapan asas dekonsentrasi berarti hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah bersifat sentralistik. Kalau hal tersebut terjadi berarti pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah sebuah kemunduran dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan daerah juga dapat dilihat dari pembagian urusan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan menjadi tiga, yaitu urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut adalah urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, urusan konkuren menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Secara sepintas dilihat dari pembagian urusan pemerintahan, menunjukkan kewenangan Pemerintah Pusat yang ditambah dengan kewenangan Presiden lebih banyak dibandingkan dengan kewenangan pemerintahan daerah yang hanya memperoleh sebagian urusan konkuren. Hubungan Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah dapat dicermati dari mekanisme penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 10 Ayat (2), Pasal 19 Ayat (1) dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pasal 10 Ayat (2) :

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:

- a. melaksanakan sendiri; atau
- b. melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Pasal 19 Ayat (1)

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diselenggarakan:

- a. sendiri oleh Pemerintah Pusat;
- b. dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi

Vertikal yang ada di Daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi; atau

- c. dengan cara menugasi Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Pasal 25



- (2) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing.
- (3) Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2), gubernur dan bupati/wali kota dibantu oleh Instansi Vertikal.
- (4) Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (5) Gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas menjelaskan bagaimana hubungan Pemerintah Pusat dengan daerah yang secara tegas menggunakan asas sentralisasi atau dekonsentrasi yang hakekatnya juga sentralisasi karena pengertian dari dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Apabila dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maka ada perubahan yang cukup signifikan terhadap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya membagi urusan pemerintahan menjadi dua yaitu urusan Pemerintah Pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya semua urusan pemerintahan menjadi wewenang pemerintahan kecuali urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Bagan Pembagian Urusan Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014



### C. Penutup

Mengingat wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas dengan jumlah penduduk yang begitu besar maka penyelenggaraan pemerintahan tidak mungkin dilaksanakan



oleh Pemerintah Pusat dengan hanya menggunakan asas sentralisasi maupun dekonsentrasi. Di sisi yang lain penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan tanpa adanya batasan yang tegas dalam konteks sebagai negara Kesatuan justru akan berpotensi memunculkan ego kedaerahan, primordialisme berlebihan dan juga sinkronisasi program Pemerintah Pusat dengan daerah untuk mewujudkan tujuan nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dimaksudkan sebagai penyempurnaan atas Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya berlaku diharapkan menjadi solusi yang tepat untuk terwujudnya pemerintahan daerah yang mampu menggerakkan pembangunan yang lebih bisa mendekatkan kesejahteraan dan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia. Oleh karenanya penataan hubungan Pemerintah Pusat dengan daerah secara tepat menjadi sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Graha Media Pratama, Jakarta, 1999.
- A.S.S. Tambunan, *Demokrasi Indonesia*, Yayasan Kepada Bangsa-saku, Jakarta, 2005.
- Bagirmanan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- , *Perkembangan Pemikiran Dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2001
- Hesti Armiwulan, *Diskriminasi Rasial Dalam Hukum HAM, Studi Tentang Diskriminasi Terhadap Etnis Tionghoa*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia: Tinjau Ulang dan Arah 5 Tahun ke Depan*, Komnas HAM RI, Jakarta, 2009.
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2005.
- Saafroedin Bahar, dkk, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI, Sekretariat Negara Republik Indonesia, )*, Jakarta, 1995.
- Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah: Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.
- Supriyanto Abdi, dkk, *Potret Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Dan Perumahan Di Era Otonomi Daerah: Analisis Situasi Di Tiga Daerah*, Pusham UII, Yogyakarta, 2009.
- Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi Vs Federal: Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.