

OTONOMI DAERAH DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

M. Agus Santoso

Agar ditulis: Nama, alamat, no telp, faks, dan email instansi (kalo ada) serta email pribadi

Local Authonomy at the United Nation of Republic Indonesia

In the United Nation of Republic of Indonesia the highest authorization holder is center government, but geographics of Republic of Indonesia is very large and divided into islands and archipelegoes and large and small regions so in running authorization, center government obliges to give part of its authority to regions, in order to manage each region. It is called decentralization or Region Authonomy. The principle of Republic of Indonesia can not be separated with principle of Region Authonomy, it includes in section I verse I Undang Undang Dasar 1945 and its and section 18 amandement, therefore Region Authonomy is sub system of Republic of Indonesia Authorization system. If it looked from Organization of Region Authonomy in Indonesia has organized since Freedom of Indonesia, and it happened before Indonesia Freedom, Holland and Japan have done Region Authonomy version Colonial, so it is impossible if Region Authonomy in Indonesia must be maintained and develops up to now.

Keywords: *United Nation of Republic Indonesia and Region Authonomy*

A. PENDAHULUAN

Gagasan mengenai bentuk Negara di Indonesia sudah menjadi perdebatan sejak awal kemerdekaan, bahkan sebelum Indonesia merdeka ketika Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia selanjutnya disebut BPUPKI sedang sibuk mempersiapkan bentuk negara, karena masih terjadi pro dan kontra terhadap hal itu, pada akhirnya ditentukan bentuk negara yang sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa yang tertuang dalam Pembukaan (*preamble*) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, pada alinea kedua yang berbunyi : “Dan Perjuangan Pergerakan Kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”.

Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia lebih tegas tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Dan pada penjelasannya sebelum perubahan menetapkan bentuk Negara Kesatuan dan Republik mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat, juga di dalam pencasila tertuang jelas pada sila ke tiga yang berbunyi : “Persatuan Indonesia”, artinya bahwa bentuk Negara Kesatuan Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional tertuang dalam dasar Negara Indonesia, UUD 1945 dan Pancasila, diharapkan dapat menyatukan seluruh wilayah nusantara yang luas dan terbagi kepulauan dan suku bangsa.

Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Adapun Negara kesatuan dibentuk atas asas *unitarisme* dan yang dimaksud *unitarisme* adalah sebagai “*The Habitual Exercisise of Suprem Legislative authority by one central Power*”.¹

¹ Abdurrahman, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah. Melton Putra: Jakarta. 1987. Hal : 54

Prinsip yang terkandung pada negara kesatuan ialah memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara ialah pemerintah pusat (*Central Government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*Local Government*).² Disamping itu di dalam Negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*Central Government*) dengan pemerintah daerah (*Local Government*), sedemikian rupa sehingga urusan-urusan negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di Negara itu ialah pemerintah pusat.³

Dengan demikian jelas bahwa di dalam Negara Kesatuan pemerintah pusat mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam seluruh wilayah negara meskipun wilayah negara itu dibagi dalam bagian-bagian negara, tetapi bagian-bagian negara tersebut sesungguhnya tidak mempunyai kekuasaan asli. Menyadari akan hal tersebut sering menimbulkan kritik adanya pemusatan kekuasaan yang berlebihan dan akan mengalami proses birokrasi yang panjang terhadap negara besar yang system komunikasinya belum lancar, serta jarak antara pusat dan daerah-daerah jauh, maka akan sering terjadi keterlambatan dalam berbagai hal. Oleh karena itu di dalam Negara Kesatuan sesungguhnya masih juga terbuka inisiatif daerah dan peranan daerah untuk memeperjuangkan nasib daerahnya masing-masing. Namun harus terkoordinasi dengan pusat, dalam hal ini sering dilahirkan konsep dekonsentrasi dan desentralisasi yang tujuannya adalah untuk mendelegasikan sebagian tugas-tugas pemerintah Negara Kesatuan kepada daerah-daerah terhadap hal-hal yang dipandang sudah saatnya diatur atau diurus sendiri oleh pemerintah daerah.⁴

Terhadap kekuasaan pemerintah pusat dalam Negara Kesatuan tidak adanya daerah-daerah otonomi. Walaupun kepada bagian-bagian negara itu diberi otonomi yang luas, karena daerah-daerah itu sebenarnya tidak mempunyai kewenangan, apalagi secara lebih jauh kekuasaan untuk mengurangi kekuasaan dari pemerintah pusat tersebut, menurut Sri Sumantri adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitutsinya, akan tetapi karena masalah itu merupakan hakekat dari pada negara kesatuan.⁵ Kemudian menurut Amrah Muslimin menyatakan bahwa Pengertian Otonomi tidaklah semata-mata bergandengan dengan negara Kesatuan, tetapi otonomi dalam arti umum dan dogmatis juga terdapat dalam negara serikat dimana otonomi itu lebih luas dan pada negara kesatuan.⁶

Persoalan otonomi daerah di Indonesia sampai saat ini masih menjadi bahan perbincangan sangat ramai, baik itu dikalangan cendikiawan (*akademisi*), politisi, birokrasi dan bahkan di kalangan awampun ikut andil membicarakan tentang otonomi daerah, apalagi hal yang sangat sulit dilakukan karena Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan, dengan luas wilayah yang sangat luas, serta terbagi dalam bentuk pulau-pulau, hal ini akan membuat kesulitan dalam pelaksanaan otonomi daerah, belum lagi perbedaan etnis, karena Indonesia yang penduduknya di bagi dalam bentuk masyarakat dan budaya yang berbeda-beda, maka sangat wajarlah kalau perdebatan itu sampai kini belum menemukan kata akhir.

Persoalan otonomi daerah menurut Nasroen adalah sebuah dari soal-soal yang teramat

² F. Sugeng Istanto, Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia. Karya Putra. Yogyakarta. 1971. hal : 16.

³ M. Solli Lubis, Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah. Alumni Bandung. 1974. hal : 17

⁴ J. Wajong, Azas dan Tujuan Pemerintahan dAerah. Jembatan. Jakarta. 1975. hal : 24.

⁵ Sri Sumantri, Martosoewidnjo. Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara. Rajawali. Jakarta. 1981. hal : 17.

⁶ Amrah Muslimah, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung. 1978. hal : 17.

penting yang dihadapi oleh masyarakat kita pada saat sekarang ini.⁷ Di pihak lain persoalan tentang otonomi daerah ini merupakan suatu persoalan yang sangat kompleks dengan berbagai dimensi. Persoalan otonomi bukan persoalan hukum dan pemerintah saja, akan tetapi menyangkut juga aspek sosial, politik, budaya, ekonomi, hankam dan lain sebagainya, sehingga persoalannya tidak mungkin di kaji secara *monodisipliner*, akan tetapi harus secara *multi* atau *interdisipliner*. Selain itu juga pengertian mengenai otonomi adalah juga merupakan suatu konsep yang dinamis, senantiasa mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan pemikiran yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat yang bersangkutan.

Menurut Nasroen pula, masalah otonomi daerah ini selain dari soal dan tehnik ketatanegaraan kita adalah juga soal "*practisen belheid*" sebab banyak syarat-syarat yang harus dipenuhi, supaya hak mengurus rumah tangga itu jangan merupakan khayalan belaka.⁸ Kemudian Amrah Muslimin, mengemukakan bahwa mengenai luasnya otonomi dalam masing-masing bidang tugas pekerjaan. Adalah tergantung dari sejarah pembentukan tiap-tiap negara, apakah otonomi itu berkembang dari bawah dan oleh pemerintah pusat atas dasar permusyawaratan kemudian diberi dasar formil yuridis.⁹ Hal ini menuntut kita untuk melihat pengertian otonomi secara lebih terbuka, tidak menutup arti otonomi menurut perkembangan historisnya dan selalu melihat otonomi dalam konteks.¹⁰

Aspek historis dari otonomi penting untuk mendapat perhatian dalam mengkaji masalah-masalah tersebut. Hal ini adalah sejalan dengan apa yang dikemukakan Soepomo, yang menyatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan, tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. Berhubung dengan itu menurut pendapatnya penterintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan *menguniformisir* seluruh daerah menurut satu model.¹¹

Disampingg latar belakang historis, pelaksanaan otonomi juga ditentukan oleh politik hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Secara lebih jelas Juniarto menyatakan bahwa luas sempitnya urusan-urusan yang diserahkan kepada suatu pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tergantung pada politik hukum yang dianut pada waktu itu, yang dituangkan dalam hukum positif¹² Karena itu pembicaraan tentang otonomi daerah ini tidak mungkin kita lepaskan dari ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan di daerah yang berlaku dewasa ini.

Berdasarkan latar belakang historis dan telah diatur secara konstitusional, yang mengatur tentang daerah-daerah atau otonomi daerah yang tertuang dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 sebelum mengalami perubahan yang menyebutkan : Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa."

⁷ M. Nasroen. Masalah Sekitar Otonomi. J.B. Woeters. Groningan. Jakarta. 1951. Hal : 9.

⁸ Ibid. Hal : 27-28

⁹ Amrah Muslimin, Op. Cit. 1978. Hal : 10

¹⁰ Danuredjo.Sis. Otonomi di Indonesia Ditinjau dalam Rangka Kedaulatan. Lores. Jakarta 1967. hal : 10.

¹¹ The Liang Gie, Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia. Karya Kencana. Yogyakarta.1977. hal : 42 - 43.

¹² Juniarto, Perkembangan Pemerintah Lokal. Alumni. Bandung. 1967. Hal : 30.

Pengaturan mengenai aneka persoalan tentang daerah, sudah dilakukan sejak awal berdirinya negara Republik Indonesia. Sejak tahun 1945 telah dibuat peraturan yang mengatur pemerintahan daerah yaitu ketika ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, kemudian disusul dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, tentang Pemerintahan Daerah, yang digantikan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sebagaimana kemudian dicabut dan diganti oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pemerintah di Daerah.

Cukup lama Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 ini berlaku pada masa Orde Baru, kemudian pada Masa Reformasi di ganti dengan Undang- Undang Nomor 22 1999, Tentang Pemerintahan Daerah, 5 (lima) tahun kemudian di sempurnakan dan di ubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir penyempurnaannya adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku hingga sekarang.

B. TINJAUAN HISTORIS OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Perkembangan peraturan tentang otonomi daerah di Indonesia selalu mengalami perubahan dalam rangka penerapan prinsip otonomi daerah, secara formal sudah berlangsung sejak tanggal 18 Agustus 1945 ketika di syahkannya UUD 45 pada masa awal kemerdekaan Negara Republik Indonesia. Namun demikian perlu juga dicermati pengaturan masa sebelum kemerdekaan Republik Indonesia, yaitu masa penjajahan Belanda dan Jepang, yang tentunya berpengaruh dan mewarnai pengaturan pada awal penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia, oleh karenanya perlu ada tinjauan sejarah otonomi daerah baik sebelum kemerdekaan maupun setelah merdeka sebagai mana terurai di bawah ini.

1. Masa Penjajahan Belanda

Sebagaimana di ketahui dalam sejarah Indonesia sebelum di jajah Belanda, di Jawa berlangsung masa "Pemerintahan" Kerajaan Mataram, dan berdasarkan sumber-sumber Jawa yang terpenting adalah berkenaan dengan mass hidup "Senopati" dalam hal ini "Babad Tanah Jawi" terutama intisari prosa dan uraiannya dalam Babad Meinsma (*Meinsma, Babad*) tetapi sayang sekali Babad itu tidak memberikan dukungan yang tidak begitu besar. Pada masa pemerintahan Mataram sudah dikenal "Pekerjaan" dalam satu daerah di sebut "Bupati" tapi dengan nama jabatan "Toemenggoeng" yang kemudian pada masa Hindia Belanda, nama "Bupati" diresmikan sebagai nama jabatan Pimpinan Kabupaten.¹³

Dalam sejarah Indonesia, yaitu pada masa 2000 (dua ribu) tahun yang lalu telah berlangsung masa pemerintahan "Kerajaan" yang berkuasa meliputi seluruh wilayah Indonesia, dan menjadi "awal" kelahiran Idealisme "Kesatuan" dalam wilayah Pemerintahan Kerajaan waktu itu, yaitu: (a) a. "Negara" Kesatuan/Kerajaan Sriwijaya, yang berpusat di Sumatera dengan masa kekuasaan sekitar 1000 (Seribu) tahun sejak tahun 392; dan (b) "Negara" Keprabon/Kerajaan Majapahit, yang berdaulat sekitar 232

¹³ H.J de Grad. Awal Kebangkitan Mataram, Masa Pemerintahan Senopati (De Regering Van Pemerintahan Senopati Ingalaga). 1954. Toyewaks, Grafiti Pers dan KITLU, Penerbit Pustaka Grafiti Pers. 1981 (I), 1978 (II). Hal : 99.

(dua ratus tiga puluh dua) tahun sejak 1293 sampai tahun 1525,¹⁴ dan setelah itu bangsa Indonesia di kuasai oleh VOC.

Masa “Pemerintahan” Hindia Belanda *Staten General* di Negara Belanda Nederlan di beri kekuasaan untuk mengatur urusan-urusan di wilayah “Hindia Belanda” (yang kemudian menjadi wilayah Republik Indonesia) akan tetapi badan ini belum juga memikirkan untuk mengadakan pembahasan susunan pemerintahan/Desentralisasi semacam UUD bagi “Hindia Belanda” (Wilayah Indonesia) yang disebut *Regeerings Reglement/RR* yang di dalamnya terlihat sistem “*Sentralistis*”, namun terdapat ketentuan Pokok dari pemerintahan dalam negeri Hindia Belanda (Wilayah Indonesia) menyebutkan Kabupaten-Kabupaten di Jawa dan Madura, jika di pandang perlu oleh Gubernur Jenderal, di bagi dalam distrik-distrik. Hal itu menunjukkan dan membuktikan adanya “struktur Pemerintahan di Indonesia yang asli”, sejak sebelum kedatangan Belanda.¹⁵

Ketentuan *Regeerings Reglement (RR)* kemudian di ganti menjadi *Indishe Siaatsregeling (IS)*, dengan ketentuan yang sama dengan mengadakan perubahan walaupun tambahan yang menjadi landasan adanya Desentralisasi, kemudian setelah adanya pergeseran dari paradigma pemerintahan “*sentralisasi*” ke “*desentralisasi*”, seluruh wilayah Hindia Belanda dibagi dalam lingkungan kerja yang disebut wilayah (*gewest*), untuk kepentingan penyelenggaraan (*algemeen bestuur*); *Gewest* (wilayah) merupakan kesatuan geografis tanpa perangkat sendiri dan tanpa keuangan sendiri, jadi pemerintahan dilaksanakan secara *sentralistis ekstrim*, jalurnya hanya dekonsentrasi.¹⁶

Kemudian di Jawa dan Madura diberlakukan *Bestuurs hervormings wet* (UU penyesuaian pemerintahan), yang berupa suatu Undang-Undang yang bermaksud menyesuaikan “pemerintah wilayah” dengan berlakunya Undang-Undang desentralisasi bermaksud membentuk “Dewan Lokal” yang mempunyai “otonomi”, kemudian di bentuklah Provinsi (*Province*), Kabupaten (*Regentschap*) dan Kotamadya / kota (*stads/genente*) dan *hurnine*, di Jawa dan Madura di bagi dalam 3 (tiga) provinsi, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur dan 2 (dua) Gubernur terdiri dari Surakarta dan Yogyakarta.¹⁷ Mengenai penyelenggaraan sistem desentralisasi pada masa pemerintahan Hindia Belanda, dilaksanakan 1905, selanjutnya mulai tahun 1938 terdapat 3 (tiga) wilayah gubernemen Sumatera, Kalimantan (*Borneo*) dan Timur Besar (*Groote Oost*),¹⁸ tiap gubernemen di kepalai oleh seorang gubernur yang bertugas melaksanakan urusan Pemerintah Hindia Belanda dan Departemen-Departemen Gubemur melaksanakan pengawasan atas pemerintah otonomi dan swapraja-swapraja *gewesten* lama tetap pengawasan wilayah administrative; yaitu kesatuan-kesatuan Pemerintahan dengan sebutan karesidenan yang dikepalai oleh seorang Residen yang tugasnya mengurus jalan, jembatan, bangunan, pekerjaan umum, pengairan, kesehatan rakyat, pemerataan pertanian pendidikan (pribumi) peternakan (pemberantasan penyakit).¹⁹

Pada daerah kotamadya/kota adalah sama tingkatannya dengan kabupaten, demikian juga dengan otonominya,²⁰ jenis pemerintahan yang merupakan Daerah Otonomi, diluar

¹⁴ M. Yamin. *Naskah Persiapan UUD 1945. Jilid I dan II Tinjauan Hukum Terhadap Kerangka dan Isi UUD 1945. Dokumentasi tahun 1959. Seminar Panpasila di Jogjakarta 16 - 20 Februari 1959, di susun penyusun tanggal 28 Oktober 1959, hal : 31 - 32.*

¹⁵ Bayu Surianingrat, *Sejarah Pemerintahan di Indonesia (Babak Hindia Belanda dan Jepang)*, Dewaruci Press (Cetakan 1) tahun 1981, hal : 1-3.

¹⁶ Bayu Surianingrat, 1981. *Op.Cit*, ha : 51.

¹⁷ *Ibid.* hal : 52 - 54

¹⁸ Philipus M. Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Editor Gajah Mada Univ. Press, 1993-1994, hal : 12.

¹⁹ *Ibid.* hal : 53 - 54.

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit*, hal : 59-60

Jawa Madura (luar Jawa) langsung di perintah oleh gubernemen, secara ketatanegaraan berada pada tahap/ tataran antara *provincie* dan kabupaten (di pulau Jawa setingkat keresidenan) yang mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.²¹

Berdasarkan uraian diatas mengenai sistem pemerintahan Indonesia masa penjajahan Belanda dengan corak sentralistis, sehingga semua urusan pusat/pemerintahan Hindia Belanda kepada Gubernur Jenderal, kemudian mulai ada desentralisasi terbatas, yang mulanya diawali dengan adanya desentralisasi urusan terbatas dan bersifat lokal yaitu dengan pembentukan wilayah administratif, keresidenan, kabupaten, dan kota di Jawa serta satuan wilayah dan masyarakat di luar Jawa.

2. Masa Penjajahan Jepang

Sebagaimana diketahui, setelah ratusan tahun Belanda berkuasa di Indonesia, kemudian diambil alih oleh Penjajah Jepang yang berkuasa di Indonesia selama 3,5 (tiga setengah) tahun, dengan melakukan perubahan-perubahan yang cukup fundamental, dengan membagi dalam 3 (tiga) wilayah "militer", yaitu Sumatera dan Jawa Madura sebagai wilayah angkatan darat, pemerintahan melakukan penetrasi kedalam kehidupan masyarakat jauh lebih intensif dibandingkan dengan pemerintahan Hindia Belanda.²²

Masa penjajahan Jepang, pemerintahan yang di bentuk adalah "Pemerintahan Militer", yang melaksanakan pemerintahan di Indonesia, dengan penyelenggaraan yang sesuai dengan kepentingan angkatan perang Jepang yang bersangkutan, dengan melanjutkan pemerintahan yang telah ada, yaitu pemerintahan dari masa Hindia Belanda. Pemegang kekuasaan pemerintahan militer tertinggi adalah *Dai Nippon* yang juga memegang kekuasaan yang dahulu ada ditangan Gubernur Jenderal, dengan sistem pemerintahan menghapus jalur dekonsentrasi.²³

Dengan demikian pada masa penjajahan Jepang tersebut Indonesia diperintah dengan pembagian urusan ala Jepang, yaitu Pimpinan Bala Tentara Jepang sebagai pemerintah pusat yang dikuasai Angkatan Darat dan Angkatan Laut, sedangkan pemerintah Daerah tetap diserahkan Kenco / Bupati dan Si-Co/Walikota, semuanya di bawah Syuucokan/Residen (orang Jepang), susunan Pemerintah di Daerah diatur dalam Osamu Seirei No. 27 tahun 1942.²⁴

3. Masa Kemerdekaan Republik Indonesia

Sebelum proklamasi dikumandangkan telah berdiri sebuah lembaga di Indonesia setingkat Lembaga Kenegaraan berupa Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), yang telah terbentuk sebagai Lembaga Kebangsaan Indonesia pada tanggal 9 Agustus 1945 oleh tokoh-tokoh Bangsa Indonesia, dan sejak tanggal 15 Agustus 1945 yang dipimpin oleh Soekarno-Hatta, kemudian secara normative Negara Indonesia terbentuk setelah pengucapan proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia oleh Soekarno-Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, dan sejak saat itu dalam menjalankan pemerintahan Negara Republik Indonesia harus berpijak pada UUD 1945, sebagai konstitusi tertinggi di negara Republik Indonesia.

Perkembangan kebijakan dan landasan hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah,

²¹ Bayu Surianingrat, 1981. *Op.Cit*, hal : 63 - 64

²² H.R Syaukani / A. Gaffar A / R. Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan (PUSKAB)*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal : 54 - 55.

²³ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia (Asal usul dan perkembangannya)* Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994. hal 13 -22.

²⁴ Bayu Surianingrat, 1981. *Op. Cit*, hal : 70-72.

hal-hal yang berkaitan dengan prinsip dan sistem pembagian urusan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dalam rangka penerapan asas desentralisasi di Indonesia, tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan yang berbunyi : “Pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.”

Bahwa dari isi dan jiwa Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, menurut Solly Lubis : “Jelaslah bahwa pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik “Desentralisasi” dan Dekonsentrasi dibidang ketatanegaraan”, sebenarnya pasal tersebut lebih banyak mengandung ketentuan tentang penyelenggaraan pemerintah, dalam hal ini pemerintah daerah.²⁵ Hal itu didasarkan atas pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang begitu luas dan kecil serta beraneka suku bangsa, dengan semboyan BHINNEKA TUNGGAL IKA untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah perkembangan pengaturan tentang pelaksanaan Desentralisasi/otonomi daerah di Indonesia sejak kemerdekaan 1945 sampai masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 telah mengalami berbagai pengaturan yang tidak konsisten, yaitu beberapa kali dilakukan. Perubahan secara prinsip dalam pengaturannya, sehingga dalam kenyataannya di Indonesia memang belum pernah terjadi Penyelenggaraan Pemerintah Lokal (Pemerintah Daerah) yang relatif kuat, hal itu pula yang menjadi hambatan pelaksanaan otonomi daerah, Namun demikian sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan seterusnya sampai sekarang pelaksanaan otonomi daerah sudah mengalami perkembangan yang begitu pusat, dan tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. PRINSIP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Indonesia adalah sebuah Negara yang terbentuk pada tanggal 17 Agustus 1945 yang memiliki wilayah sangat luas terbagi dalam pulau-pulau dan dapat disatukan menjadi kepulauan nusantara, dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika, seluruh masyarakatnya dapat disatukan, seperti dikatakan Soepomo, dalam sidang BPUPKI atau *Dokuritul/Dokuritsu Zyumbi* Tjoosakai pada tanggal 31 Mei 1945, bahwa Negara adalah susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala lapisan, segala anggotanya berhubungan dengan erat satu sama lain, dan merupakan kesatuan masyarakat yang organis.²⁶

Indonesia merupakan Negara kesatuan, yang terbentuk sejak tanggal 18 Agustus 1945, tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Dan pada penjelasannya menetapkan bentuk Negara kesatuan dan Republik mengandung isi pokok pemikiran kedaulatan rakyat, juga dalam Pancasila tertuang jelas pada sila ketiga yang berbunyi : “Persatuan Indonesia”. Artinya bahwa bentuk Negara Kesatuan Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konsitusional tertuang dalam dasar Negara Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila, diharapkan dapat menyatukan seluruh wilayah Nusantara yang luas dan terbagi kepulauan-kepulauan dan suku bangsa.

Prinsip “Negara Kesatuan” Republik Indonesia tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang tetap tidak berubah sampai sekarang, walaupun UUD 1945 telah mengalami

²⁵ M. Solly Lubis, Pembahasan UUD 1945, Penerbit Alumni Badung, 1997, hal : 215

²⁶ Soepomo, Pokok Pidato Dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia/Dokuritsu Zyumaki Cuosakai tanggal 31 Mei 1945, dalam M.Yamin (I) Op. Cit, hal : 325

perubahan/amandemen ke 4 (empat) kalinya, tetap berisi ketentuan bahwa “Indonesia (Republik Indonesia) adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”; mempunyai makna Negara tunggal (satu Negara) yang monosentris (berpusat satu) terdiri hanya satu Negara, satu pemerintahan, satu kepala Negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah Negara bersangkutan, dalam melakukan aktifitas keluar maupun kedalam diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik pemerintah pusat maupun daerah.²⁷

Karena luasnya wilayah Republik Indonesia, dan terbagi dalam bentuk kepulauan serta daerah-daerah dalam menjalankan pemerintahan, maka prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak bisa dipisahkan dengan prinsip Desentralisasi atau otonomi daerah yang didasarkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan. Yang berbunyi : “Pembagian Daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan menghayati dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.

Prinsip Desentralisasi atau otonomi Daerah yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945, untuk lebih mendalami maksudnya, lebih tegas dituangkan dalam penjelasannya, yang berbunyi: (1) Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "*eenheidstaat*", maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungan yang bersifat *staat* juga Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonomi (*streek* dan *locale rechts gemenschappen*) atau daerah bersifat administrasi belaka, semua menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonomi akan diadakan Badan Perwakilan Daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan; dan (2) Dalam Teritorial Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landshappen* dan *volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan warga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan segala peraturan Negara mempunyai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.

Kemudian mengenai otonomi Daerah ini dikuatkan dan diuraikan lagi secara rinci dalam amandemen UUD 1945, berkaitan dengan prinsip Negara Kesatuan dan prinsip Otonomi Daerah yang tidak bisa dipisahkan antara Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 18 UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen, maka dapat di simpulkan antara lain “Dalam rangka Negara kesatuan Republik Indonesia dan memperhatikan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah, maka penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah daerah merupakan sub sistem dari sistem pemerintahan Negara, khususnya pemerintahan eksekutif diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah sampai pemerintah desa, dengan sistem pembagian kekuasaan sesuai dengan kewenangannya.

D. PRINSIP NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Prinsip Negara Kesatuan sudah menjadi landasan hukum dalam menjalankan pemerintahan di Indonesia, sejak kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berdasarkan hukum nasional Indonesia mulai saat itu, sebelum ditetapkan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, oleh Lembaga Kenegaraan Indonesia yaitu

²⁷ Budi Sudjiono dan Dedy Rudianto, Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan. Citra Indah Pratama, Jakarta, 2003, hal : 1.

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia disingkat PPKI menetapkan rancangan UUD yang disusun sebelumnya oleh Lembaga Kebangsaan Indonesia yaitu Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, disingkat BPUPKI (*Dokoritsu Zyumbi Tjoosakai*) pada pertengahan Juli, tepatnya tanggal 17 Juli 1945.

Negara Indonesia yang lahir pada tanggal 17 Agustus 1945, dan sehari kemudian mengesahkan UUD 1945, yang sebelumnya sudah disiapkan, di dalamnya juga termuat mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, atas kesepakatan bersama para pendiri negara pada waktu itu, kemudian ditetapkan bentuk "Negara Kesatuan" Republik Indonesia seperti yang termuat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.

Bentuk Negara Kesatuan adalah bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah ide persatuan. Apabila selama musyawarah di dalam Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) digunakan istilah Negara Persatuan atau Negara Kesatuan, sebagai terjemahan bahasa *Eenheidsstaat*, maka UUD 1945 menggunakan kedua istilah tersebut, namun dengan pengertian yang berbeda. Istilah Negara Kesatuan digunakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sebagai terjemahan bahasa *Eenheidsstaat*. Istilah Negara Kesatuan digunakan dalam Penjelasan Umum UUD sebagai berikut :

Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan... Istilah Negara Persatuan di sini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya ialah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral Negara Persatuan itu ialah Negara Kesatuan. Dalam Negara Kesatuan tidak ada negara dalam negara. Negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari Negara-negara Bagian.²⁸

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1), menyatakan dengan tegas bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada Negara Kesatuan ialah pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*).²⁹ Dalam Negara Kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam Negara Kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.³⁰

Di dalam Negara Kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas Negara Kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Negara Kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkan berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.³¹

²⁸ Tedjo Sumarto, Bentuk Negara dan Implementasinya menurut Undang-Undang Dasar 1945, dimuat dalam Padmo Wahyono (Penghimpun), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984. hal : 22

²⁹ M. Solly Lubis, *Op Cit* hal : 8

³⁰ Ni' matul Huda, *Op cit* hal : 43

³¹ Bagir Manan, Perjalanan Historis Pasal 8 UUD 1945, UNISKA, Jakarta 1993. hal : 3

Tarik menarik itu bukanlah suatu yang perlu dihilangkan. Upaya untuk menghilangkan tidak akan pernah berhasil karena hal itu merupakan suatu yang alami. Kehidupan bernegara dan pemerintahan tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat, baik masyarakatnya sendiri maupun masyarakat di luarnya. Negara atau pemerintah yang baik adalah yang berkiprah sesuai dengan dinamika masyarakatnya. Dalam kondisi itulah semestinya dilihat kecenderungan ke arah kesatuan atau otonomi.

E. PERKEMBANGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Mengamati perkembangan otonomi daerah di Indonesia merupakan kajian yang sangat menarik, karena otonomi daerah bukan saja fenomena hukum, tetapi juga fenomena pemerintahan, politik, bahkan juga sosial budaya dan lain sebagainya termasuk juga tentang kekuasaan, otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional di daerah, adat istiadat, agama maupun karakter yang ada di daerah, oleh karena itu pemerintahan pusat harus menjauhkan segala urusan dengan maksud menyeragamkan seluruh daerah dalam satu modal, dengan memaksakan kehendak agar karakter daerah mengikuti karakter nasional.

Perkembangan otonomi daerah di Indonesia mengalami pasang surut dengan corak yang berbeda-beda, yang tentunya dilandasi dengan peraturan perundang-undangan yang coraknya berbeda-beda pula, karena lahirnya undang-undang yang mendasari Otonomi Daerah itu dilatarbelakangi oleh kondisi politik hukum yang berkembang pada saat itu. Berikut ini akan diuraikan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan Otonomi Daerah sejak tahun 1945.

1. Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah

Undang-Undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Didalam Undang-Undang ini ditentukan 3 (tiga) jenis Daerah Otonomi, yaitu Keresidenan, Kabupaten dan Kota.

Otonomi Daerah diberikan kepada daerah bersamaan pada saat pembentukan daerah melalui Undang - Undang berupa kewenangan pangkal yang sangat terbatas dan selama kurun waktu 3 (tiga) tahun belum ada Peraturan Pemerintah yang mengaturnya. Undang-Undang ini belum bisa dilaksanakan sepenuhnya.

2. Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini hanya berfokus pada pengaturan tentang susunan pemerintahan daerah yang demokrasi. Di dalam Undang-Undang ini ditentukan 2 (dua) jenis daerah otonom, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa serta ada 3 (tiga) tingkatan daerah otonom, yaitu Propinsi, Kabupaten/Kota Besar dan Desa/Kota Kecil. Undang-Undang ini juga belum bisa dilaksanakan sepenuhnya.

3. Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang ini berlaku secara seragam di seluruh Indonesia, titik beratnya adalah pengaturan pada aspek otonomi yang seluas-luasnya. Di dalam Undang-Undang ini ditetapkan ada 3 (tiga) tingkatan daerah otonomi yaitu Daerah Tingkat I termasuk Kota Praja Jakarta Raya, Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat III.

Dalam pada ini pelaksanaan Otonomi Daerah semakin mendapat perhatian Pemerintah Pusat, di mana Pemerintah Pusat diwajibkan melaksanakan politik

desentralisasi di samping dekonsentrasi. Namun demikian Otonomi Daerah saat berlakunya Undang-Undang ini juga belum bisa dilaksanakan sepenuhnya, bahkan nuansa sentralisasi masih sangat kelihatan.

4. Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Undang - Undang ini sudah menganut sistem Otonomi yang seluas-luasnya; pembagian daerah otonom sebanyak 3 (tiga) tingkatan, yaitu Propinsi sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten/Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II dan Kecamatan/Kota Praja sebagai Daerah Tingkat III. Walaupun Undang-Undang ini menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya tetapi tidak ada satupun Peraturan Pemerintah (PP) yang diterbitkan dalam rangka penyerahan sebagian urusan pemerintahan (Desentralisasi) kepada daerah, oleh karena itu Undang-Undang ini juga belum bisa dilaksanakan sepenuhnya.

Kemudian Undang-Undang ini dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969. Dengan Ketentuan bahwa pernyataan tidak berlakunya Undang-Undang ini pada saat ditetapkannya Undang-Undang yang menggantikannya.

5. Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang ini azas Desentralisasi dilaksanakan bersamaan dengan azas Dekonsentrasi dan *medebewind*, melalui penyerahan urusan secara bertahap sesuai dengan kemampuan (kewenangan daerah otonom terbatas) dan semuanya tergantung kebijakan Pemerintah Pusat yang bersifat seragam.

Dalam mengelola sumber daya alam (SDA) sepenuhnya menjadi wewenang Pemerintah Pusat, tidak ada kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, termasuk rekruting Pejabat Politik, Proses Legislasi daerah melalui izin dan petunjuk Pemerintah Pusat.

Yang memegang kepemimpinan dalam pemerintahan daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah merupakan Kepala Pemerintahan, sekaligus kepala wilayah bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri dalam negeri, sedangkan kedudukan DPRD sebagai unsur Pemerintahan Daerah dan juga berfungsi sebagai wakil rakyat. Maka kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah sangat dominan. Undang-Undang ini mengenal adanya perangkat Dekonsentrasi di daerah Tingkat I dan Tingkat II, dimana kewenangan Kabupaten dan Kota bersifat *residule*, dan tidak mengenal adanya otonomi desa.

6. Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pada Undang-Undang ini azas Desentralisasi di laksanakan di Kabupaten dan Kota, sedangkan Desentralisasi dilaksanakan bersama-sama di Provinsi dalam kedudukannya sebagai Daerah Otonomi terbatas sekaligus wilayah administrasi.

Desentralisasi ditetapkan bersamaan penetapan status daerah otonomi/melekat (kewenangan daerah otonomi utuh dan bulat), bersifat mandiri dan bervariasi sesuai aspirasi masyarakat lokal, sumber daya alam di daerahnya masing - masing.

Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom sebagai badan eksekutif daerah, sedangkan DPRD sebagai Badan legislatif daerah, termasuk menjalankan pemilihan Kepala Daerah menjadi kewenangan DPRD. Maka kedudukan DPRD pada saat itu sangat kuat.

Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada DPRD dan

wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD setiap tahun anggaran, apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak yang ke dua kalinya, maka DPRD sewaktu-waktu dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden RI.

7. Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang ini Azas Desentralisasi di laksanakan di Propinsi dan Kabupaten/Kota, sedangkan Dekonsentrasi hanya di laksanakan di Propinsi. Pada periode ini hampir mirip seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yaitu menempatkan DPRD sebagai bagian Pemerintahan Daerah bersama-sama Kepala Daerah, menjalankan Pemerintahan Daerah (DPRD merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah). Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD tetapi bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

Undang-Undang ini sudah mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung oleh rakyat, sehingga demokrasi ada pada rakyat, dan agak istimewanya adalah mengenal adanya otonomi desa.

F. PENUTUP

Dalam sejarah Indonesia sekitar 2000 (dua ribu) tahun yang lalu telah berlangsung masa pemerintahah “Kerajaan yang berkuasa meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang menyatukan seluruh kepulauan Nusantara. Hal itu menjadi awal *idealisme* dalam awal pemerintahan pada waktu itu, ada dua kerajaan besar yaitu Kerajaan Snwijaya dan Kerajaan Majapahit, dan pada waktu itu sudah mulai ada yang dinamakan otonomi daerah, walaupun bentuknya berbeda dengan sekarang yaitu pengaturan pemerintahan oleh Raja Kecil dan Raja Besar. Kemudian dilanjutkan pada Pemerintahan Hindia Belanda, walaupun menjadi negara jajahan, tetapi juga diberikan kewenangan walaupun sedikit yaitu sebagai Karesidenan dan Kabupaten, kemudian di teruskan pada masa penjajahan Jepang.

Uraian tersebut menggambarkan bahwa Indonesia sudah menjadi Negara Kesatuan sejak jaman dulu dengan komitmen melaksanakan otonomi daerah, yaitu masa kerajaan, masa Pemerintahan Hindia Belanda, Jepang dan sampai saat ini.

Wilayah Republik Indonesia begitu luas dengan bentuk pulau-pulau namun demikian dapat dipersatukan, dengan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dilandasi secara konstitusional dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Bentuk Negara Kesatuan sudah menjadi tekad bulat bagi bangsa Indonesia, namun dalam menjalankan pemerintahan mengedepankan kepentingan daerah, dengan bentuk otonomi daerah Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tidak bisa dipisahkan dengan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan prinsip Otonomi Daerah.

Perkembangan Otonomi Daerah sudah mengalami perubahan sejak Indonesia merdeka, dan bahkan sebelumnya. Tetapi pelaksanaan otonomi daerah menjadi tekad bersama bangsa Indonesia, hal itu terbukti bahwa Undang-Undang yang pertama kali disyahkan di Indonesia sejak merdeka adalah Undang-Undang tentang Otonomi Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-Undang itu terus mengalami perubahan sesuai dengan pasang surutnya perkembangan politik di negara ini, tentu saja sesuai dengan karakter situasi politik yang ada hingga kini kemungkinan akan terus berkembang dan berubah.

REFERENSI

- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Melton Putra. Jakarta. 1987
- De Graaf, H.J. *Awal Kebangkitan Mataram masa Pemerintahan Senopati (De Regering Van Pemerintahan Senopati Ingalaga)*1954, Toyewaks, Grafiti Pers dan KITLU, Penerbit Pustaka Grafiti Pers, 1981 (I), 1978 (II).
- Gie, The Liang, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Karya Kencana, Yogyakarta, 1977
- Istanto, F. Sugeng, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*. Karya Putra. Yogyakarta.1971.
- Juniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Alumni.Bandung. 1967.
- Lubis, M Solly, *Pembahasan UUD 1945*, Penerbit Alumni Bandung, 1997.
- Lubis, M.Solly, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni Bandung.1974.
- M. Hadjon, Philipus, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Editor Gajah Mada Univ.Press,1993-1994.
- Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 8 UUD 1945*, UNISKA, Jakarta, 1993.
- Muslimin, Amrah, *Aspek - Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung. 1978.
- Nasroen, M., *Masalah Sekitar Otonomi*. J.B. Woeters. Groningan.Jakarta. 1951.
- Sis, Danuredjo., *Otonomi di Indonesia Ditinjau dalam Rangka Kedaulatan*, Lores, Jakarta 1967.
- Soepomo, *Pokok pidato dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia / Dokuritsu Zyunbi Tjosakai tanggal 31 Mei 1945, dalam M.Yamin, Naskah Persiapan UUD 1945 Jilid I dan II Tinjauan Hukum Terhadap Kerangka dan Isi UUD 1945 Dokumentasi tahun 1959. Seminar Pancasila di Jogjakarta 16-20 Februari 1959, di susun penyusun tanggal 28 Oktober 1959.*
- Soetoprawiro, Koerniatmanto, *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia (Asal usul dan perkembangannya)*, Penerbit PT. Citra Aditiya Bakti, Bandung,1994.
- Sudjiono, Budi dan Dedy Rudianto, *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Citra Indah Pratama, Jakarta, 2003.
- Sumantri, Sri, Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara, Rajawali*. Jakarta. 1981.
- Sumarto, Tedjo, *Bentuk Negara dan Implementasinya Menurut Undang-Undang Dasar 1945, dimuat dalam Padmo Wahyono (Penghimpun), Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Ghalia Indonesia, 1984, Hal : 22*
- Surianingrat, Bayu, *Sejarah Pemerintahan Di Indonesia (Babak Hindia Belanda dan Jepang)*, Dewaruci Press (Cetakan 1) tahun 1981.
- Syaukani dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan (PUSKAB)*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta,2002.
- Wajong, J., *Azas dan tuiuan Pemerintah Daerah*, Jambatan. Jakarta. 1975.
- Yamin, Muhammad, *Naskah Persiapan UUD 1945. Jilid I dan II Tinjauan Hukum Terhadap Kerangka dan Isi UUD 1945 Dokumentasi tahun 1959, Seminar Pancasila di Jogjakarta 16-20 Februari 1959, disusun penyusun tanggal 28 Oktober 1959.*