

IMPLEMENTASI KONSTITUSIONALISME DALAM PEMERINTAHAN DAERAH (SUATU ANALISIS EVALUATIF)

¹Novan Mahendra Pratama, ²Alim Cahyono, ³Imam Setiawan, ⁴Firyal Afifah Huda

¹²³⁴UIN Sunan Ampel Surabaya

¹mpnovan11@gmail.com

²alimcahyono70@gmail.com

³imam11setiawan@gmail.com

⁴afifahvella3@gmail.com

Kata Kunci	Abstrak
<p><i>Konstitusi, Konstitusionalisme, Pemerintah Daerah</i></p>	<p><i>Konstitusionalisme merupakan sebuah konsep mengenai pembatasan terhadap kekuasaan negara. Konstitusionalisme merupakan lawan dari absolute power di mana pada konstitusionalisme terdapat pembatasan yang diilhami dari konstitusi, sedangkan absolute power tidak mengilhami konstitusi. Pada Pemerintahan Daerah di Indonesia cenderung masih belum menerapkan konstitusionalisme, sebagian besar Pemerintahan Daerah masih menggunakan tradisi lama yakni dengan sistem kerajaan atau yang juga dikenal dengan dinasti. Hasil penelitian ini menyebutkan bahwa negara Indonesia harus segera melakukan pergeseran paradigma dari desentralisasi menjadi sentralisasi, karena telah terbukti bagaimana carut-marutnya Negara Indonesia yang menggunakan konsep negara kesatuan dengan berlandaskan desentralisasi. Karena desentralisasi lebih cenderung bercorak semi-federalistik. Maka yang harus dilakukan untuk menyelamatkan Negara Indonesia salah satunya ialah konsep negara kesatuannya berlandaskan sentralisasi. Karena dalam sentralisasi rantai komandonya jelas dan hierarkis.</i></p>
Keywords	Abstract
<p><i>Constitution, Constitutionalis, Local Government</i></p>	<p><i>Constitutionalism is a concept of limiting state power. Constitutionalism is the opposite of absolute power, where in constitutionalism, there are limitations inspired by the constitution, while total capacity does not encourage the body. Regional Governments in Indonesia tend not to apply constitutionalism. Most Regional Governments still</i></p>

use old traditions, namely the royal system, also known as dynasties. The results of this study state that the Indonesian state must immediately make a paradigm shift from decentralization to centralization because it has been proven how messy the Indonesian state is using the concept of a unitary state based on devolution. Because decentralization tends to be semi-federalists. So what must be done to save the State of Indonesia, one of which is the concept of a unitary state based on centralization. Because in centralization, the chain of command is clear and hierarchical.

Pendahuluan

Negara-negara besar modern dewasa ini mengadopsi konstitusi dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan pada negaranya tersebut. Salah satu contoh negara yang menggunakan konstitusi adalah *United Kingdom* yang mempunyai konstitusi dalam bentuk *contitutional monarch*¹. Konstitusi merupakan hal yang sangat dibutuhkan oleh negara dewasa ini karena di dalam konstitusi memuat tentang organisasi negara, hak asasi manusia, prosedur penyelesaian masalah hukum dan cara perubahan konstitusi².

Di dalam konstitusi baik terdokumen maupun konstitusi yang tidak terdokumen memuat aturan-aturan fundamental mengenai sendi-sendi negara yang bertujuan untuk menopang negara tersebut agar tetap sesuai dengan tujuan dan cita-cita yang akan dituju oleh negara tersebut³. Sangat tidak dimungkinkan apabila negara modern dewasa ini tidak mempunyai konstitusi, karena di dalamnya dijadikan untuk pedoman dalam penyelenggaraan ketatanegaraan dan pemerintahan negara.

Djokosoetono memintakan perhatian atas beberapa makna kontekstual pemahaman konstitusi sebagai berikut⁴ :

¹ Laica Marzuki, "Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 4, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 1.

² Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2013), 101.

³ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang : Setara Press, 2016), 45.

⁴ Djokosoetono dalam Laica Marzuki, "Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 4, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan

- Konstitusi dalam makna materiil (*constitutie in materiele zin*), berpaut dengan *gekwalficeerde naar de inhoud*, yaitu dititikberatkan pada isi konstitusi yang memuat dasar (*grondslagen*) dari struktur (*inrichting*) dan fungsi (*administratie*) negara.
- Kontitusi dalam makna formal (*constituttie in formele zin*), berpaut dengan *gekwalficeerde naar de maker*, yaitu dititikberatkan pada cara dan prosedur tertentu dari pembuatannya.
- Konstitusi dalam makna UUD (*grondwet*) selaku pembuktian (*stalibiteit*) perlu dinaskahkan dalam wujud UU atau *Grondwet*.

Djokosoetono mengingatkan agar makna konstektual ketiga pemahaman konstitusi tidak dibaurkan, misalnya kadang kala konstitusi dalam makna formal tidak dibedakan dengan konstitusi dalam wujud naskah UUD.

Di dalam sebuah konstitusi dari suatu negara terkandung suatu nilai-nilai di dalamnya, nilai-nilai tersebut ada yang dilaksanakan dengan penuh konsisten, ada juga nilai-nilai tersebut tidak dapat berjalan dengan maksimal bahkan ada juga yang dikaitkan dengan kepentingan penguasa. Karl Loewstein membagi nilai-nilai yang terkandung di dalam konstitusi menjadi 3 (tiga), yakni⁵ :

1. Nilai Normatif
Apabila nilai yang terkandung dalam konstitusi tersebut telah resmi diterima dan diterapkan dalam kehidupan sehari-hari. Konstitusi ini dilakukan secara murni dan konsekuen.
2. Nilai Nominal
Apabila konstitusi ini secara hukum berlaku, akan tetapi ada beberapa pasal-pasal tertentu tidak dapat berlaku sehingga konstitusi tersebut berlaku tidak sempurna.
3. Nilai Semantik
Apabila dalam pelaksanaannya, konstitusi tersebut selalu dikaitkan dengan kepentingan penguasa.

Nilai-nilai yang terkandung di atas tidak dapat dijalankan dengan baik, bahkan dapat disalahgunakan hanya untuk kepentingan para penguasa. Hal tersebut terjadi karena sebagian besar dari mereka tidak tahu dan tidak paham dengan konstitusionalisme.

Jimly Ashiddiqie berpendapat bahwa konstitusionalisme adalah prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan yang pada pokoknya,

Mahkamah Konstitusi, 2010), 3.

⁵ Yudi Widagdo Harimurti dan Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara*, (Bangkalan : UTM Press, 2012), 24.

prinsip konstitusionalisme modern sebenarnya menyangkut mengenai prinsip pembatasan kekuasaan atau yang lazim disebut sebagai prinsip *'limited government'*⁶.

Andrew Heywood juga mendefinisikan konstitusionalisme ialah Dalamarti sempit, konstitusionalisme adalah penyelenggaraan pemerintahan yang dibatasi oleh UUD. Dengan kata lain, konstitusionalisme ada apabila lembaga-lembaga pemerintahan dan proses politik dibatasi secara efektif oleh aturan-aturan konstitusionalisme. Sedangkan dalam arti luas, konstitusionalisme adalah merupakan perangkat nilai dan aspirasi politik yang mencerminkan adanya keinginan untuk melindungi kebebasan dengan melakukan pengawasan (*checks*) internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintahan⁷.

Konstitusionalisme tidak dapat ditegakkan jika tidak ada konsensus yang menjaminkannya, konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern dewasa ini pada umumnya dipahami bersandar kepada 3 (tiga) elemen, yakni⁸:

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Sedikit teori dan pandangan mengenai konstitusi dan konstitusionalisme telah dipaparkan di atas, sekarang akan diproyeksikan ke dalam inti makalah ini yaitu pada Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Pemda) yang terdapat di Indonesia.

Payung Hukum Konstitusional untuk Pemda yang terdapat pada Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut Negara Indonesia) terdapat pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Dalam norma Pasal 18 tersebut terdapat 7 (tujuh) ayat yang

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005), 20.

⁷ Andrew Heywood dalam Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2013), 172.

⁸ William G. Andrews dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005), 21.

menjelaskan gambaran secara umum mengenai Pemerintahan Daerah⁹.

Regulasi spesifik yang mengatur mengenai Pemda terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda). UU Pemda telah mengalami perubahan sebanyak 2 (dua) kali, namun masih tetap berlaku. Hal tersebut menunjukkan ketidak konsistenan pembentuk Undang-Undang (selanjutnya disebut UU) terhadap produk hukum yang telah dibuat dan diundangkan.

Perubahan pertama dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Perppu Perubahan Pertama Pemda). Perubahan kedua dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Perubahan Kedua Pemda). Perppu Perubahan Pertama Pemda masih tetap berlaku karena UU Perubahan Kedua Pemda tidak menyatakan dan mencabut Perppu tersebut.

Baik Perppu Perubahan Pertama Pemda dan UU Perubahan Kedua Pemda di sini menunjukkan bahwa ada satu hal permasalahan yang menjadi dasar dikeluarkannya 2 (dua) regulasi tersebut. Perppu Perubahan Pertama Pemda dikeluarkan pada tahun yang sama dengan tahun pengundangan UU Pemda yakni pada tahun 2014 (dua ribu empat belas) yang menandakan ada hal-hal yang harus dirubah oleh Pemerintah dengan cepat padahal Perppu hanya dapat dikeluarkan oleh Pemerintah jika negara dalam kondisi darurat.

Selain itu pula, 1 (satu) tahun kemudian kembali dikeluarkan regulasi baru mengenai perubahan UU Pemda, yakni dengan dikeluarkannya UU Perubahan Kedua Pemda. Jangka waktu pengeluarannya pun hanya berkisar kurang lebih 1 (satu) tahun. Hal ini jelas ada maksud dan latar belakang dikeluarkannya UU Perubahan Kedua Pemda. Masalah lain mengenai Pemda yang tidak kalah pentingnya juga ialah mengenai trend dinasti politik, dinasti politik cenderung meresahkan masyarakat dan hal tersebut menunjukkan bahwa orang-orang yang berada pada lingkaran dinasti politik tidak paham mengenai konstitusionalisme.

Teori Negara dan Teori Bernegara

Teori Negara atau yang dalam bahasa asing dikenal dengan

⁹ Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen pada BAB VI Pasal 18 mengenai Pemerintahan Daerah untuk lebih jelasnya.

staatstheorie atau *theory of state*. Beberapa hal yang menjadi “pusat perhatian Teori Negara, diantaranya adalah jawaban terhadap pertanyaan, mengapa didalam kelompok orang, ada sekelompok orang yang dapat memerintah orang lain, selain itu juga masalah wibawa, kuasa, perintah (*het gezag, the authority, der Herrschaft*)”.¹⁰

Pandangan lain mengenai Teori Negara disampaikan oleh Kranenburg. Beliau menyampaikan, bahwa Teori Negara itu di dalamnya ada “teori negara yang teokratis (*theocratische theorien*) dan teori negara berdasarkan kekuasaan (*machtstheorien*)”.¹¹

Dari dua pendapat tokoh diatas dapat kita ambil kesimpulan bahwa negara adalah organisasi tertinggi pada satu kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup dalam suatu daerah tertentu dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Negara “tidak akan memihak kepada suatu golongan orang yang paling kuat atau yang paling besar, negara juga tidak akan menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, namun negara akan menjamin keselamatan hidup bangsa secara keseluruhan”.¹²

Secara sederhana dapat dipahami, bahwa negara adalah daerah teritorial dengan rakyat (yang dipimpin) didalamnya dan pemerintah (yang memimpin) yang didasarkan pada peraturan hukum. Hal itu berarti, bahwa pada dasarnya negara tidak lepas dari beberapa unsur yang sesuai dengan Konvensi Montevideo¹³.

Teori Bernegara melihat negara “bukan sebagai suatu struktur kekuasaan yang menentukan kata akhir dan kata putus terhadap kekuasaan-kekuasaan lainnya yang ada di dalam suatu negara”.¹⁴

Teori Negara fokus pada sisi kekuasaan negara, sedangkan Teori

¹⁰ A. Hamid S. Attamimi dalam Yudi Widagdo Harimurti, “Politik Hukum Keberadaan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Suatu Analisis Evaluatif)”, *Disertasi*, (Malang : Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2016), 55.

¹¹ Kranenburg dalam Yudi Widagdo Harimurti, “Politik Hukum Keberadaan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Suatu Analisis Evaluatif)”, *Disertasi*, (Malang : Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2016), 55-56.

¹² Mohammad Yamin dalam Yudi Widagdo Harimurti, “Politik Hukum Keberadaan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Suatu Analisis Evaluatif)”, *Disertasi*, (Malang : Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2016), 54.

¹³ Konferensi yang mencetuskan bahwa syarat untuk berdirinya suatu negara ada empat unsur, yakni: (1) adanya penduduk atau warga negara; (2) adanya wilayah; (3) pemerintahan yang berdaulat; dan (4) pengakuan dari negara lain.

¹⁴ A. Hamid S. Attamimi, *loc. cit.*

Bernegara fokus pada pengorganisasian suatu bangsa. Pada Teori Bernegara juga terdapat hak individu suatu bangsa dengan negara sebagai jelmaan dari suatu bangsa. Padmo Wahjono menyatakan, bahwa Teori Bernegara meliputi:¹⁵

1. Arti negara atau sifat hakekat negara ;
2. Pembeneran adanya negara ;
3. Terjadinya suatu negara ;
4. Tujuan negara.”

Keempat hal tersebut dapat dikatakan sebagai membentuk Teori Bernegara.

Teori Konstitusi

Brian Thompson mendefinisikan konstitusi sebagai “... *a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization*”¹⁶. Dari pendapat diatas dapat ditarik kesimpulan mengenai konstitusi yakni, sebagai sebuah dokumen yang didalamnya mengatur mengenai fungsi-fungsi dari suatu organisasi.

Dari definisi di atas telah diketahui bahwa konstitusi merupakan suatu dokumen yang di dalamnya terdapat aturan-aturan untuk berjalannya suatu negara, Sri Soemantri berpendapat konstitusi merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:¹⁷

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang, maupun untuk masa yang akan datang;
3. Suatu keinginan (kehendak), dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin;
4. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.

Pendapat di atas menggambarkan mengenai arti formal dari sebuah konstitusi yang dewasa ini dirasa sangat penting arti dari sebuah konstitusi untuk suatu negara, agar negara tersebut tetap berada di lajunya.

Konstitusi bagi suatu negara menjadi dasar dan acuan untuk semua peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang

¹⁵ Padmo Wahjono dalam Yudi Widagdo Harimurti, “Politik Hukum Keberadaan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Suatu Analisis Evaluatif)”, *Disertasi*, (Malang : Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2016), 57.

¹⁶ Ahmad Sukarja dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005), 15.

¹⁷ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, (Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2015), 9.

dasar. Dibalik keluarnya suatu produk hukum tidak terlepas dari konfigurasi politik yang dapat mempengaruhi produk hukum. Mahfud MD berpendapat mengenai konstitusi :¹⁸

1. Ia dimaksudkan sebagai keharusan bagi politik hukum nasional untuk selalu mengawal dan mengalirkan hukum-hukum yang sesuai dengan dan dalam rangka menegakkan konstitusi;
2. Ia dimaksudkan sebagai cara mengawal pembangunan politik hukum itu sendiri agar tidak ke luar dari aliran konstitusi dan sumber nilai yang mendasarinya.

Teori Konstitusionalisme

Konstitusionalisme merupakan sebuah konsep yang digunakan untuk melakukan pembatasan kekuasaan negara, pembatasan ini diperlukan karena agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Konstitusionalisme merupakan lawan dari *absolute power*. Pada *absolute power* tidak diterapkan mengenai pembatasan kekuasaan negara, sedangkan pada konstitusionalisme diterapkan mengenai pembatasan kekuasaan negara¹⁹.

Carl Friedrich mendefinisikan konstitusionalisme sebagai “*an intititutionalized system of effective, regularized restrains upon governmental action*”²⁰. Hal tersebut bermakna penumbuhan intitusi meggunakan sistem yang efektif agar ada pembatasan terhadap tindakan pemerintah, agar tindakan pemerintah tersebut tidak menjadi kekuasaan yang mutlak.

Yudi Widagdo Harimurti mendefinisikan sebagai berikut Konstitusi itu dokumen negara yang pada intinya dasar pembentukan negara dan sistem ketatanegaraan suatu negara, sedangkan konstitusionalisme adalah paham konstitusi yang membatasi kekuasaan. Lebih mudahnya konstitusionalisme adalah pembatasan kepada pemerintah agar tetap pada wewenangnya (yang ada dalam konstitusi)²¹.

Jadi dapat ditarik kesimpulan dari beberapa ahli hukum diatas yang

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum , Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2012), 9.

¹⁹ Encik Muhammad Fauzan pada *Kuliah Hukum Konstitusi*, Program Studi Strata Satu (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, tanggal 18 April 2017.

²⁰ Carl Friedrich dalam Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang : Setara Press, 2016), 57.

²¹ Yudi Widagdo Harimurti pada *Diskusi* mengenai pemahaman dan pemaknaan konstitusi dan konstitusionalisme, pada tanggal 10 Maret 2017.

mencoba memberikan sumbangsih pemikiran mengenai konstitusionalisme. Meskipun berbeda cara pandang dan pemikirannya, namun dapat kita amati dari ke 3 (tiga) ahli hukum tersebut pendapat mereka sama-sama mengerucut untuk memberikan gambaran singkat mengenai konstitusionalisme, yakni tentang pembatasan kekuasaan.

Permasalahan Pemerintahan Daerah belum maksimal dalam menerapkan konstitusionalisme.

Regulasi yang mengatur tentang Pemda mengalami perubahan seiring dengan berjalannya waktu dan perkembangan sistem ketatanegaraan di Negara Indonesia. Regulasi terbaru untuk Pemda ialah dengan keluarnya UU Pemda yang di dalamnya diatur secara spesifik dan detail pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dengan Pemda.

Pemda berdasarkan definisi UU Pemda adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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 .

Berdasarkan definisi Pemda dari UU Pemda di atas, bahwa yang dinamakan dengan Pemerintahan Daerah ialah penyelenggara urusan oleh Pemda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD). Hal tersebut menunjukkan mengenai penyelenggaraan urusan di daerah dilakukan secara bersama-sama antara Pemda dan DPRD, namun dalam pelaksanaan penyelenggaraan urusan tersebut baik Pemda dan DPRD belum mengetahui dengan baik dan benar tentang apa itu konstitusionalisme.

Dari berbagai macam daerah di Negara Indonesia, meskipun pada UUD NRI Tahun 1945 tidak menetapkan dalam normanya mengenai pembatasan Kepala Daerah baik Gubernur, Walikota/Bupati dengan tertulis, namun kita bisa melakukan *geledenormstelling* terhadap Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945.

Dengan memahami *geledenormstelling*, maka kita dapat mengetahui dengan baik mana Kepala Daerah yang benar-benar berkapasitas dan kompeten dalam bidangnya untuk memimpin daerahnya. Namun, hal tersebut sekarang sudah dirusak oleh beberapa faktor yang menyebabkan Pemerintahan Daerah tidak dapat menerapkan konstitusionalisme, sehingga menyebabkan trend yang dikenal saat ini, yaitu dinasti politik.

Dinasti politik merupakan sebuah imperium kecil yang berada di

daerah, di mana para anggota keluarga dari kalangan elitis dapat berada di kekuasaan Eksekutif, Legislatif bahkan bisa ke Judicial. Hal tersebut jelas meresahkan masyarakat dikarenakan apabila antara lembaga satu dengan yang lain diisi dengan orang-orang yang masih dalam lingkaran keluarga, jelas tidak akan ada mekanisme *checks and balances*. Lebih parahnya lagi, jika hanya anggota keluarga kalangan elitis yang mengisi cabang di masing-masing kekuasaan, mereka juga menerapkan asas sungkanisme .

Hal-hal tersebut dapat meresahkan masyarakat yang berada di wilayah kekuasaan dari Kepala Daerah dan DPRD, sehingga hak-hak mereka yang seharusnya dilindungi dan dijunjung oleh pemerintahan daerah menjadi dikebirikan, bahkan bisa-bisa tidak diurus oleh pemerintahan daerah. Oleh karena hal tersebut maka konstitusionalisme tidak dapat diterapkan di pemerintahan daerah. Untuk lebih jelasnya, maka akan ditulis faktor-faktor yang menyebabkan konstitusionalisme susah diterapkan di pemerintahan daerah :

1. Kurangnya optimalisasi fungsi pengawasan lembaga legislatif;
2. Kurangnya semangat yang didasarkan pada pemerintahan konstitusional;
3. Sumber daya manusia yang kurang berkompeten pada lembaga, baik eksekutif, legislatif dan judicial sehingga tidak dapat melakukan *checks and balances*;
4. Kurangnya kontrol dari *pressure group*, misalnya organisasi masyarakat, partai politik, Lembaga Swadaya Masyarakat, Media Pers dan organisasi kemasyarakatan lainnya;
5. Tumbuh pesatnya paham sungkanisme pada cabang kekuasaan, baik di eksekutif, legislatif maupun judicial sehingga melahirkan prinsip hutang budi;
6. Pergeseran sikap kritis yang dimiliki oleh mahasiswa, maksudnya ialah mereka sering melakukan aksi, akan tetapi aksi mereka ibarat singa yang ompong karena tidak didasari pada disiplin ilmu masing-masing yang mereka dalam di bangku perkuliahan. Yang penting bermodal berani aksi, akan tetapi otaknya tidak berisi apa-apa.

Kurang lebih 6 (enam) hal di atas itulah yang menurut penulis menjadi faktor-faktor yang menyebabkan pemerintahan daerah belum maksimal dalam menjalankan konstitusionalisme, sehingga mereka cenderung sesuka hati mereka sendiri untuk melakukan apa yang

mereka mau terhadap daerahnya dan hal tersebut jelas-jelas membuat resah masyarakat yang ada di daerah kekuasaannya.

Penerapan Konstitusionalisme Pada Pemerintahan Daerah

Sebelum kita membahas mengenai penerapan konstitusionalisme pada pemda, sebaiknya kita mengetahui dulu bagaimana hubungan pusat dan daerah dalam konsep negara kesatuan yang benar dan kemudian diproyeksikan ke dalam Negara Indonesia, sudah tepatkah atau tidak negara yang berbentuk kesatuan menerapkan pola desentralisasi?

Di Negara Indonesia, kita mengenal sistem pemerintahan, yang mana sistem pemerintahannya terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUDNRI Tahun 1945 mengenai Pemerintah Daerah . Kemudian Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus dengan sendiri masalah pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam pandangan penulis, asas otonomi tersebut diwujudkan dalam asas desentralisasi, dekonsentrasi dan dibantu dengan tugas pembantuan. Hal ini jika ditinjau dari segi konsep negara kesatuan, jelas hal ini tidak tepat. Pada dasarnya, negara dengan bentuk kesatuan hanya mengenal satu sistem pemerintah, yakni pemerintah pusat saja .

Menurut C. F. Strong hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi atau dengan kata lain negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Hal tersebut dapat diartikan bahwa seluruh urusan negara hanya dilaksanakan oleh satu pemerintahan saja atau dengan kata lain ketidakberadaan pemerintahan daerah.

Berdasarkan pengertian di atas yang mencoba menggambarkan hakikat dari negara kesatuan ialah benar, karena dalam konsep negara kesatuan semua hal yang berkaitan dengan negara menjadi terpusat kepada pemerintah pusat atau biasa disebut dengan sentralisasi. Sentralisasi dari pemerintah pusat dalam konsep negara kesatuan menjadikan pemerintahan lebih efektif dan efisien, karena rantai komando jelas mengarah dari atas ke bawah (*top-bottom*). Dengan jelasnya rantai komando tersebut, maka setelah keluar suatu kebijakan dari pemerintah pusat, maka kebijakan tersebut dapat turun terus ke bawah tanpa mengubah sedikit pun substansinya.

Hal tersebut jelas berbeda dengan konsep negara kesatuan yang dianut di Negara Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun

1945 menyatakan dengan tegas bentuk Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan. Akan tetapi, konsep negara kesatuan yang dikemukakan oleh C. F. Strong akan berbeda dengan konsep negara kesatuan pada Negara Indonesia.

Pada konsep negara kesatuan oleh C. F. Strong adalah benar, karena rantai komandonya terpusat di pemerintah pusat, sehingga jika pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan yang berada di bawah pemerintah pusat tinggal melaksanakannya saja karena berasas sentralisasi, sedangkan jika konsep tersebut kita proyeksikan ke Negara Indonesia, maka yang didapat adalah lagi-lagi Negara Indonesia berbeda dengan konsep negara kesatuan yang seyogyanya.

Konsep Negara Kesatuan di Indonesia mempunyai 2 (dua) tingkatan, yakni tingkat Pusat dan Daerah. Perbedaan konsep negara kesatuan dengan Negara Indonesia ialah terletak pada pembagian satuan wilayahnya, jika pada konsep negara kesatuan yang dikemukakan oleh ahli tidak ada pembagian wilayah, sehingga semuanya terpusat pada pemerintah pusat. Sedangkan, di Negara Indonesia mempunyai konsep tersendiri mengenai negara kesatuan, yakni terdiri dari tingkatan pusat dan daerah. Pada tingkatan daerah masih dibagi lagi menjadi 2 (dua) yakni tingkatan provinsi dan tingkatan kabupaten/kota. Yang menjadi titik penekanan pada Negara Indonesia ialah hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, agar pemerintah daerah dapat mencontoh pemerintah pusat untuk melaksanakan demokrasi konstitusional meskipun dirasa pemerintah pusat belum secara maksimal dalam menerapkannya.

Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilatarbelakangi oleh otonomi daerah yang mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Dan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan .

Model desentralisasi yang dianut dalam konsep negara kesatuan yang diterapkan di Negara Indonesia pada akhirnya juga akan mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-urusan pemerintahan. Oleh karena itu, adanya satuan pemerintahan yang berlapis-lapis maupun bertingkat tujuannya antara

lain adalah untuk mencegah dominasi kewenangan pemerintah yang lebih tinggi .

Dari penjelasan di atas dapat kita ketahui bahwa konsep negara kesatuan dari yang dikemukakan oleh ahli dengan konsep negara kesatuan di Negara Indonesia terletak pada asas yang digunakan. Jika pada pendapat ahli konsep negara kesatuan menggunakan asas sentralisasi, namun jika pada konsep negara kesatuan di Negara Indonesia ialah menggunakan asas desentralisasi. Karena perbedaan antara teori dan realita, maka Negara Indonesia mempunyai konsep negara kesatuan yang berasaskan desentralisasi.

Maka, sebaiknya asas yang digunakan di Negara Indonesia ialah sentralistik, jika Negara Indonesia menggunakan konsep negara kesatuan. Atau jika tidak menggunakan sentralistik, maka dapat disesuaikan dengan kondisi di Negara Indonesia. Hemat dari penulis untuk Negara Indonesia ialah tidak menggunakan desentralisasi, karena hal tersebut tidak cocok dengan konsep negara kesatuan yang dikemukakan ahli dan juga dengan teori-teori mengenai negara kesatuan.

Jika kita melakukan kajian mengenai ketatanegaraan dewasa ini, maka yang cenderung muncul ialah Pemerintahan Daerah (baik dalam level Provinsi maupun Kabupaten/Kota) tidak akan bisa sejalan dengan Pemerintah Pusat apabila tidak berasal dari partai maupun golongan yang sama, hal ini terjadi karena desentralisasi tadi yang bersifat semi-federalistik. Alih-alih memakai nama rakyat dalam segala hal yang akan diambil, padahal hanya untuk golongannya saja.

Dari realita yang terjadi di Indonesia, maka seharusnya Negara Indonesia sudah melakukan pergeseran dari desentralisasi ke sentralisasi, tidak perlu takut akan terulang lagi kejadian pada era-era sebelumnya. Karena Negara Indonesia mempunyai hukum dasar yakni Konstitusi, maka sudah seharusnya Pemerintahan Pusat maupun Daerah menandatangani segalanya kepada Konstitusi agar terwujud suatu Demokrasi Konstitusional.

Kesimpulan

Setelah memahami uraian, pembahasan dan analisis dari artikel, maka kesimpulannya adalah sebagai berikut:

- a) Faktor-faktor yang menyebabkan penerapan konstitusionalisme belum maksimal pada Pemerintahan Daerah sebagai berikut:
 1. Kurangnya optimalisasi fungsi pengawasan lembaga

- legislatif;
2. Kurangnya semangat yang didasarkan pada pemerintahan konstitusional;
 3. Sumber daya manusia yang kurang berkompeten pada lembaga, baik eksekutif, legislatif dan judicial sehingga tidak dapat melakukan *checks and balances*;
 4. Kurangnya kontrol dari *pressure group*, misalnya organisasi masyarakat, partai politik, Lembaga Swadaya Masyarakat, Media Pers dan organisasi kemasyarakatan lainnya;
 5. Tumbuh pesatnya paham sungkanisme pada cabang kekuasaan, baik di eksekutif, legislatif maupun judicial sehingga melahirkan prinsip hutang budi;
 6. Pergeseran sikap kritis yang dimiliki oleh mahasiswa, maksudnya ialah mereka sering melakukan aksi, akan tetapi aksi mereka ibarat singa yang ompong karena tidak didasari pada disiplin ilmu masing-masing yang mereka alami di bangku perkuliahan. Yang penting bermodal berani aksi, akan tetapi otaknya tidak berisi apa-apa.
- b) Negara Indonesia harus segera melakukan pergeseran paradigma dari desentralisasi menjadi sentralisasi, karena telah terbukti bagaimana carut-marutnya Negara Indonesia yang menggunakan konsep negara kesatuan dengan berlandaskan desentralisasi. Karena desentralisasi lebih cenderung bercorak semi-federalistik. Maka yang harus dilakukan untuk menyelamatkan Negara Indonesia salah satunya ialah konsep negara kesatuannya berlandaskan sentralisasi. Karena dalam sentralisasi rantai komandonya jelas dan hierarkis.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2005.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama. 2013.
- Fauzan, Encik Muhammad. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press. 2016.
- Fauzan, Muhammad. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan*

- Keuangan Antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: UII Press. 2006.
- Mahfud MD, Moh. *Membangun Politik Hukum*, Menegakkan Konstitusi. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2012.
- Mertokusumo, Sudikno. *Teori Hukum*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya. 2011.
- Soemantri, Sri. *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. 2015.
- Strong, C. F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Bandung: Nusa Media. 2014.
- Yudi Widagdo Harimurti dan Encik Muhammad Fauzan. *Hukum Tata Negara*. Bangkalan: UTM Press. 2012.

Undang-Undang

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Jurnal

- Abdullah, Dudung. “*Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah*”. Jurnal Hukum Positum. Volume 1 Nomor 1. Karawang: Jurnal Hukum Positum. 2016.
- Alauddin Said, Abdul Rauf. “*Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Yang Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945*”. Jurnal Fiat Justitia. Volume 9 Nomor 4. Yogyakarta: Fiat Justitia Ilmu Hukum. 2015.
- Marzuki, Laica. “*Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia*”. Jurnal Konstitusi. Volume 7 Nomor 4. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010.

Disertasi

- Harimurti, Yudi Widagdo. “*Politik Hukum Keberadaan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Suatu Analisis Evaluatif)*”. Disertasi. Malang: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. 2016.

Materi Kuliah

- Fauzan Muhammad, Encik pada. Kuliah Hukum Konstitusi. Program Studi Strata Satu (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura. Tanggal 18 April 2017.

Diskusi

Harimurti Widagdo, Yudi pada. Diskusi. Mengenai pemahaman dan pemaknaan konstitusi dan konstitusionalisme. Pada tanggal 10 Maret 2017.