



UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 1945
TENTANG
PERATURAN MENGENAI KEDUDUKAN
KOMITE NASIONAL DAERAH

KAMI, PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Menimbang:

bahwa sebelumnya diadakan pemilihan umum perlu diadakan aturan buat sementara waktu untuk menetapkan kedudukan Komite Nasional Daerah;

Mengingat:

pasal 18 dan 20 Undang-Undang Dasar dan Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945;

Dengan Persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat:

Memutuskan :

Menetapkan Undang-Undang sebagai berikut:

Pasal 1

Komite Nasional Daerah diadakan kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta, di Karesidenan, di Kota berotonomi, di Kabupaten, dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 2

Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tanga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang lebih luas dari padanya.

Pasal 3

Oleh Komite Nasional Daerah dipilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai Badan Eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan Pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu.

Pasal 4

Ketua Komite Nasional Daerah yang lama harus diangkat sebagai Wakil Ketua Badan yang dimaksudkan dalam pasal 2 dan 3.

Pasal 5

Biaya untuk keperluan Komite Nasional Daerah disediakan oleh Pemerintah Daerah.

Pasal 6

Undang-Undang ini mulai berlaku pada hari diumumkan dan perubahan dalam daerah-daerah harus selesai dalam waktu selambat-lambatnya 14 hari.

Jakarta, tanggal 23 Nopember 1945,

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

SOEKARNO

Diumumkan:
pada tanggal 23 Nopember 1945,

Sekretaris Negara

A.G. PRINGGODIGDO

PENJELASAN
UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 1945
TENTANG
PERATURAN MENGENAI KEDUDUKAN
KOMITE NASIONAL DAERAH

A. Pandangan Umum

Terlebih dahulu perlu dikemukakan di sini bahwa Undang-undang No. 1 dibuat dengan menimbang: bahwa sebelumnya diadakan pemilihan umum, perlu diadakan aturan sementara waktu untuk menetapkan kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah. Dalam pembukaan ini ternyata, bahwa Undang-undang ini dimaksudkan sekedar mengatur kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah, untuk sementara waktu, sebelum diadakan pemilihan umum.

Sebagai peraturan sementara waktu, tentu peraturan ini tidak sempurna dan tentu tidak akan memberikan kepuasan sepenuhnya, karena harus diadakan dengan cepat sekedar mencegah kemungkinan kekacauan. Sebagai badan yang harus menunggu pemilihan umum, maka tidak perlu diadakan pemilihan baru, agar Komite Nasional Indonesia dapat menjelma menjadi Badan Perwakilan Rakyat.

Lain dari pada itu perlu diterangkan, bahwa sifat Komite Nasional Indonesia sebagai Badan Perwakilan Rakyat lain sekali dari pada sifat Komite Nasional Indonesia sebelum berganti sifat. Ketika Komite Nasional Indonesia dibentuk, kekuasaan Jepang masih merajalela, dimana-mana pegawai Pangreh Praja dan Polisi, sekalipun mereka telah bersumpah setia pada Republik, pada hakekatnya masih dibawah kekuasaan Jepang. Oleh karena keadaan yang demikian itu, maka Komite Nasional pada masa itu merupakan kaki-tangan Republik dan mengerjakan banyak hal-hal yang biasanya dikerjakan oleh Pangreh-Praja dan Polisi. Setelah kekuasaan sipil dapat direbut dari pada tangan Jepang, dari kekuasaan mereka, maka dengan sendirinya hak-hak kekuasaan Komite Nasional Indonesia itu harus dikembalikan kepada alat-alat Pemerintahan yang resmi, dan dengan pengembalian itu terbukalah satu lapangan yang lebih sesuai dan indah bagi K.N.I. sebagai badan yang meliputi segenap lapisan dan golongan rakyat, ialah lapangan penjelmaan kedaulatan Rakyat dan berganti sifat menjadi: Badan Perwakilan Rakyat. Sebagai Badan Perwakilan Rakyat, Komite Nasional Indonesia hanya mempunyai satu kewajiban ialah: Mengadakan Undang-undang untuk daerahnya. Sungguhpun berbeda dalam dasarnya, tetapi sebagai penjelmaan dapat dikatakan, bahwa kewajiban Komite Nasional Indonesia sebagai Badan Perwakilan rakyat dapat diumpamakan sebagai Gemeenteraad dan Regentschapsraad dahulu, yang mempunyai kewajiban mengadakan Gemeente dan Regentschapsverordering dan sebagai juga Gemeenteraad dan Regentschapsraad terdapat di dalam gedung-gedung Kantor Gemeenteraad dan Regentschapsraad dan personelya tergabung dengan badan tadi, begitulah pula Komite Nasional Indonesia sebagai Badan Perwakilan Rakyat tidak seharusnya mempunyai gedung, administrasi dan personel yang tersendiri pada kantor-kantor Pemerintahan daerah.

B. Penjelasan sefatsal-sefatsal

Fatsal Pertama

Komite Nasional Daerah diadakan di Jawa dan Madura (kecuali di daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta) di Karesidenan, di kota berotonomi. Kabupaten dan lain-lain daerah yang dipandang perlu oleh Menteri dalam Negeri.

- a. Ini berarti bahwa Komite Nasional Daerah Propinsi, Kewedanaan, Asistenan (Kecamatan) dan di Si-Ku dan Ku dalam Kota, tak perlu dilanjutkan lagi.
- b. Tentang Yogyakarta dan Surakarta, dalam surat pengantar rancangan Undang-undang tersebut diterangkan bahwa ketika merundingkan rancangan itu, B.P. Pusat tidak mempunyai gambaran yang jelas. Jika—begitulah surat pengantar—sekiranya Pemerintah menganggap perlu untuk daerah tersebut diadakan aturan yang berlainan, Badan Pekerja bersedia menerima untuk membicarakannya rancangan Undang-undang yang mengenai daerah itu.
- c. Tentang perkataan “dilain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri”. Ini tambahan diadakan berhubung dengan perkataan “mengatur rumah tangga daerahnya” dalam fatsal 2.

Ketika kita merundingkan ini, kita menggambarkan daerah tersebut, tersusun menurut faham, Decentralisatiewetgeving yang dulu, dengan mempunyai harta benda dan penghasilan sendiri (eigen middelen). Dengan kefahaman itu, menjadi sukar sekali untuk merencanakan budgetnya, jika andaikata daerah di bawahnya Kabupaten, umpama Assistenan atau Desa juga dijadikan badan yang berautonomi dengan mempunyai “eigen middelen”. Niscaya buat ketamsilan: jika desa telah memungut pajak kendaraan atau rooivergunningen dalam Desa itu, niscaya saja Kabupaten tidak dapat memungut lagi pajak-pajak itu dari objek dan subjek yang sama.

Dan lagi Pemerintah, pada waktu itu (seperti diucapkan oleh Menteri Kehakiman Prof. Soepomo) berkeberatan bahwa bangunan-bangunan (adat-instituten) yang masih dihargai oleh penduduk Desa, akan dihapuskan oleh bangunan baru ini. Maka dari sebab itu, sebelumnya hal ini harus diselidiki sedalam-dalamnya, sehingga kita dapat gambaran yang terang tentang keadaan di desa-desa. Baiklah kita selidiki dulu soal ini, jangan sampai kecepatan untuk mengatur soal ini, jangan sampai kecepatan untuk mengatur soal ini melahirkan akibat: kekalutan. Akan tetapi jika Rakyat memang menghendaki bangunan baru ini, maka mereka diberi kesempatan untuk mengusulkan hal itu kepada Menteri Dalam Negeri, seperti di atas telah diterangkan: desa-otonomi yang digambarkan ini berlainan dengan adat—rechtelijke otonomi.

Fatsal kedua

Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat daerah yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga-daerahnya, asal tidak bertentangan dengan aturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah yang lebih luas dari padanya.

1e. "menjadi" artinya berganti sifat (eigenschap), jadi samenstellingnya atau anggotanya tak perlu diganti.

Ketika menjawab pertanyaan Pemerintah, anggota B.P. sebagai juru bicara Badan Perwakilan mengatakan: "-- Fatsal 2 dimaksudkan untuk memberi tempat kepada Komite Nasional Daerah, yang sekarang ada diawang-awang". (lihatlah Notulen Badan Pekerja 7 Nopember 1945).

Selanjutnya dalam pengumuman No. 2 Badan Pekerja, diterangkan dengan jelas, bahwa Komite Nasional Daerah (Badan Perwakilan Rakyat) itu menjadi "badan legislatief", sedang bagian dari Komite Nasional Indonesia yang terdiri dari sebanyak-banyaknya 5 orang, dipilih oleh Komite Nasional Daerah di antaranya anggota-anggotanya, menjalankan Pemerintahan sehari-hari (eksekutif) bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah.

2e. Susunan: B.P. Pusat memutuskan, bahwa banyaknya anggota untuk:

Karesidenan sebanyak-banyaknya :100 orang.

Kabupaten (Kota)..... ..: 60 orang.

3e. "bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah": meskipun redaksi tentang hal ini sama dengan redaksinya fatsal 3, maka menurut keterangan yang kami dapat dari Badan Pekerja ketika mengadakan pertemuan pada 28 Desember 1945, perkataan "bersama-sama" di sini (fatsal 2) harus diartikan bahwa Kepala Daerah yang memimpin Badan Perwakilan Rakyat itu tak mempunyai suara dalam Badan Perwakilan Rakyat itu. Jadi bukan "lidtevens voorzitter" melainkan ketua saja.

4e. "mengatur rumah tangga", ini agak sulit, sebab dalam Undang-undang ini tak diterangkan "werkkring" (lingkungan bekerja) dari badan-badan tersebut. Lazimnya perkataan "mengatur rumah tangga" diterjemahkan dengan perkataan otonomi. Apakah otonomi ini: otonomi Jepang atautkah otonomi Belanda?

Dengan Osamu Seirei 12-13, otonomi-Belanda telah dirubah sifat sebagai otonomi-Nippon.

Jika—berhubung dengan adanya Peraturan Presiden No. 2, yaitu bahwa segala aturan yang ada sampai berdirinya Republik Indonesia tetap berlaku, selama belum diadakan yang baru kita dalam menafsirkan tujuannya Undang-undang tersebut hanya memperhatikan redaksinya saja, maka strikt interpretatie badan-badan tersebut hanya mempunyai hak otonomi Jepang, artinya: Karesidenan, Kabupaten dan kota berotonomi tidak diperbolehkan mengatur hal-hal yang tidak dapat diatur oleh Syuurei, Ken dan Si Zyoorei. Akan tetapi ini semua bukanlah yang dimaksudkan oleh Badan Perwakilan Rakyat. Seperti yang telah kami uraikan di atas, ketika kita berunding, kita menggambarkan otonomi itu sedikitnya sama dengan otonomi menurut kefahaman decentralisatie-wetgeving. Malahan kita dapat menentukan bahwa otonomi yang kita gambarkan itu bukan otonomi Jepang dan bukan otonomi Belanda, melainkan otonomi Indonesia, yang berdasarkan kedaulatan Rakyat. Dan menurut faham saya ini tak bertentangan dengan Undang-undang tersebut di atas, kerana pada hakekatnya status quo Pemerintahan daerah sudah dirubah oleh lahirnya Undang-undang No. 1, yaitu Badan Perwakilan Rakyat.

Yang kami qualifiseer sebagai otonomi-Indonesia itu lebih luas dari otonomi-Belanda, artinya dalam fatsal ini hanya ada perbatasan: "asal tidak

bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya": Ini berarti kemerdekaan untuk mengatur (vrijheid van regeling), meskipun dengan perbatasan.

Bagaimanapun juga menurut keilhman tata-usaha yang berlaku di Negara-negara yang merdeka, maka lapangan pekerjaan Badan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatief dapat dibagi atas 3 bagian:

- a. Kemerdekaan tentang mengadakan aturan-aturan yang lazimnya diterjemahkan dengan perkataan: autonomi.
- b. Pertolongan kepada Pemerintah atasan untuk menjalankan (uitvoeren) aturan-aturan yang ditetapkan oleh Pemerintah itu, lazimnya disebut: medebewind dan selfgovernment.
- c. Untuk mengadakan aturan buat suatu hal yang diperintahkan oleh Undang-undang umum, dengan penetapan bahwa aturan itu harus disahkan dahulu oleh Pemerinatah atasan diantaranya otonomi dan self-government.

Jika hal-hal ini diperhatikan, maka meskipun lapangan pekerjaan legislatief tadi tak disebutkan, buat sementara (sebelum di pihak umum) Badan Perwakilan Rakyat mengerjakan pekerjaan-pekerjaan dengan keputusan.

Fatsal ketiga

Oleh Komite Nasional Daerah dipilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya 5 orang, sebagai badan eksekutif yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan Pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu.

- a. Susunan (samenstelling): anggota 5 orang itu menurut pengumuman Badan Pekerja No. 2: "dipilih oleh Komite Nasional Daerah diantara anggota-anggotanya". Jadi terang sekali, bahwa 5 orang anggota badan eksekutif itu anggota pula dari Badan Perwakilan Rakyat.
- b. "bersama-sama dengan", ini menurut putusan dari Badan Pekerja, berarti bahwa dalam Badan Eksekutif, Kepala Daerah merupakan: Ketua yang menjadi anggota pula; sebaliknya seperti diatas telah dijelaskan, dalam badan legislatief, Kepala Daerah hanya menjadi Ketua saja. Oleh karena dengan Ketua ini jumlahnya anggota badan eksekutif dapat menjadi 6, angka yang genap (even-getal), maka sukar sekali jika ada staking van stemmen (yang mufakat sama dengan yang tidak mufakat), sedang tentang hal ini belum teratur. Menurut pendapat kami kita harus mempergunakan kefahaman Barat: jika yang diundikan itu orang, baiklah, jika yang mufakat sama dengan yang tidak mufakat (staking van stemmen), hal ini ditetapkan dengan undian (lot) pula. Jika yang diundikan barang atau hal sesuatu, baiklah dalam hal demikian, usul dianggap: sebagai tidak diterima.
- c. "Kepala-Daerah" qualitatius quo menjadi ketua kedua badan, sehingga (begitulah putusan Badan Pekerja Pusat tgl. 28-12-1945) jika Kepala Daerah ini berhalangan, maka Wakil Kepala Daerah pulalah yang memimpinnya (jadi Wakil Residen, Patih atau Wakil Kepala Kota).
- d. "Anggota Badan Eksekutif". Menurut keputusan B.P. Pusat anggota ini bukannya "diensthooft" (kepala jabatan) melainkan "politiek-leider" dari salah suatu jawatan sebagai gambaran Barat: "Wethouder voor openbare werken, wethouder voor onderwijs, dan sebagainya; sehingga kehendak anggota, Badan Eksekutif senantiasa harus melalui Kepala Daerah.

- e. "Pemerintahan sehari-hari" (dagelijkscheleiding en uitvoering van zaken). Apa yang diartikan ini, tidak disebut, akan tetapi menurut kefahaman Barat, pernyataan itu diartikan: Bestuur. Selanjutnya badan ini berkewajiban untuk menjalankan Undang-undang yang diputuskan oleh badan legislatif.

Dalam hal yang mengenai hak-hak pemerintahan Pusat yang diperintahkan kepada Kepala Daerah in self-government atau lainnya, badan ini tidak berhak mencampurinya, umpamanya tentang polisi dll. yang pimpinannya diserahkan kepadanya. Ini kecuali jika dengan Undang-undang badan eksekutif disertai juga self government. Bagaimanapun juga sifatnya Kepala Daerah itu dua, yaitu: sebagai wakil Pemerintah dan sebagai Ketua, pemimpin badan-badan tersebut.

Tentang tanggung jawab, meskipun menurut kefahaman decentralisatie (bestuurshervorming) pertanggung jawaban Kepala Daerah (Ketua badan-badan diatas) dan eksekutif komite hanya mengenai "rumah tangga" (huishouding daerah saja), maka menurut kehendaknya (geest) dari verordening No. 1 dan mengingat suasana sekarang ini, serta menurut kefahaman seperti yang diucapkan oleh Wakil Presiden dalam pidatonya tentang arti: "Kedaulatan Rakyat",*) maka pertanggung jawaban seharusnya mengenai segala lapangan pekerjaan juga tentang selfgovernment (terutama oleh Kepala Daerah).

Fatsal keempat

Ketua Komite Nasional Indonesia lama harus menjadi wakil ketua Badan Eksekutif dan Badan Perwakilan Rakyat.

Meskipun dalam redaksinya (tadi telah kami utarakan, bahwa accentnya verordening ini "kecepatan", bukanlah "kesempurnaan") terang sekali, bahwa Ketua Komite Nasional Indonesia lama menjadi Wakil Ketua badan tersebut, akan tetapi dalam fatsal 2 dan 3 dijelaskan pula, bahwa yang memimpin kedua badan itu adalah Kepala Daerah.

Jadi menurut pendapat Badan Pekerja: kalau Kepala Daerah berhalangan, Wakil Kepala Daerah pula yang menggantinya.

Baiklah soal yang sulit ini kita kupas dengan menafsirkan redaksi dan kehendak serta mengingat: sifat badan-badan tersebut. Pada azasnya: Kepala Daerah itu uitvoerder (eksekutif), maka dari itu Wakil Kepala Daerah yang harus memimpin Badan Eksekutif, jika Kepala Daerah berhalangan, sedang Wakil Ketua (voorzitter K.N.I. lama q.q. duduk sebagai anggota). Lain halnya dengan pimpinan Badan Legislatif (Badan Perwakilan Rakyat), disinilah pada tempatnya, bahwa Ketua Komite Nasional lama mewakili Kepala Daerah yang berhalangan.

Fatsal kelima

Apabila kekurangan, Negeri niscaya akan menyokong, jika Pemerintah Pusat menimbang perlu.