

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana diketahui, bangsa Indonesia yang heterogen berciri majemuk berimplikasi pada setiap kehidupan masyarakat di daerah satu dengan daerah lain berbeda, maka di setiap daerah mempunyai pemerintahan dan peraturan daerah berbeda dengan daerah lain. Dengan adanya otonomi daerah setiap daerah bisa mengatur daerahnya sendiri namun tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang.

Ditinjau dari segi ketatanegaraan, pemerintahan daerah adalah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara (Indonesia), perihal pemerintah daerah itu sendiri, serta hubungannya dengan pemerintah pusat tergantung bentuk dan susunan negaranya, yakni apakah negara itu berbentuk kesatuan atau serikat. Jika bentuk negaranya kesatuan, masih dapat dibedakan apakah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi atau negara kesatuan dengan sistem sentralisasi.¹

Berdasarkan Pasal 1 angka (7) UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang berlaku saat ini, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹ M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 146.

Di sisi lain, pemerintahan daerah harus pula memandang keberagaman daerah yang sifatnya tidak sama antar daerah satu dengan daerah yang lain. UUD NRI 1945 telah memberikan sinyal positif akan hal itu, sekiranya UU No. 32 Tahun 2004 dianggap belum mengakomodir keseluruhan keseluruhan hak-hak atas daerah, maka dari itu perlu kiranya daerah-daerah yang memiliki keistimewaan atau kekhususan memiliki aturan perundang-undangan tersendiri berdasarkan UUD NRI 1945, baik mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah², hubungan keuangan³, penghormatan terhadap daerah-daerah tersebut⁴, serta pengakuan negara atas hak-hak tradisional daerah yang ada dan tumbuh dalam masyarakat dalam wilayah tertentu di Indonesia⁵.

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan oleh pusat terhadap daerah-daerah yang memiliki ciri khas tersendiri merupakan pelimpahan wewenang yang bersifat tidak seragam antar satu daerah dengan daerah yang lain yang sama mempunyai keistimewaan atau kekhususan karena setiap daerah-daerah yang mempunyai keistimewaan atau kekhususan berbeda di setiap daerah. Wilayah tertentu dalam satu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain.

Irfan Ridwan Maksum berpendapat, mengenai pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terkait Daerah Istimewa Yogyakarta yang terkesan mempersoalkan nilai monarki dalam kontruksi pemerintahan

² Pasal 18 A ayat (1) UUD NRI 1945.

³ 18 A ayat (2) UUD NRI 1945.

⁴ 18 B ayat (1) UUD NRI 1945.

⁵ Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945

Yogyakarta, sebetulnya tidak tepat menempatkan monarki dan demokrasi sebagai nilai-nilai yang saling berposisi. Sebuah sistem monarki dapat hidup secara demokrasi dengan efektif dan sukses seperti yang terjadi di Inggris, Jepang, Belanda dan Monako. Sistem monarki di tingkat lokalpun dapat terjadi di negara demokratis dengan menempatkan struktur itu secara istimewa dan memiliki kekhasan tersendiri sehingga otonomi bersifat berbeda antar satu daerah dengan daerah yang lain. Ini dapat diambil contoh antara lain oleh India dan Malaysia⁶.

Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.⁷

Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, selanjutnya disebut Kasultanan, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono *Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah*, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono. Kadipaten Pakualaman, selanjutnya disebut Kadipaten, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin

⁶ Irfan Ridwan Maksum, *Otonomi Yogyakarta*, 3 Desember 2010, *Kompas*.

⁷ Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (2 dan 3) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam.

Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai undang-undang khusus yaitu Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 3 September 2012. Dalam undang-undang khusus tersebut, disebutkan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.

Namun dalam undang-undang tersebut ada Pasal yang bertentangan dengan UUD 1945, pada Pasal 16 huruf (c) UU No. 13 Tahun 2012 disebutkan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang turut serta dalam perusahaan baik negeri maupun swasta. Dalam lampiran penjelasan maksud dari pasal tersebut adalah tidak sebagai direksi atau komisaris dalam suatu perusahaan. Ada apa dengan Pasal 16 ini? Apakah ada aksi intervensi terhadap Gubernur DIY? Apakah Gubernur Jogja tidak boleh untuk memperkaya diri dengan berwirausaha dari pada melakukan korupsi?

Dalam Pasal 18 huruf (n) UU No. 13 Tahun 2012 juga bertentangan dengan UUD 1945 dalam hal ini bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 27, dimana Gubernur bukan sebagai anggota partai politik Pasal 27 UUD 1945 adalah mengatur hak-hak warga negara termasuk hak untuk berpolitik. Maksud dari Pasal 18 huruf (n) UU No. 13 Tahun 2012 juga tidak ada dalam lampiran penjelasan bahwa anggota politik itu seperti apa, yang disebut

dengan anggota politik itu seseorang yang turut aktif dan termasuk dalam struktur keorganisasian suatu partai politik atau seseorang yang mendukung saja?

Dalam hal ini perlu dikaji apakah ada intervensi atau pencaplokan hak-hak Gubernur dan Wakil Gubernur yaitu Sri Sultan dan Paku Alam, adakah bersifat politis saja untuk membatasi gerak dari Sri Sultan karena adanya pergerakan Sri Sultan untuk menuju RI 1?

Sri Sultan sendiri juga resah antara keistimewaan Yogyakarta yang dikehendaki oleh rakyat Yogyakarta khususnya atau menjadi RI 1, mungkin dengan ini pemerintahan merumuskan undang-undang khusus dengan membatasi pergerakan politik dari Sri Sultan, jika tetap ngotot menjadi RI 1 maka Sri Sultan mengenyampingkan keistimewaan Yogyakarta yang dikehendaki rakyat Yogyakarta, kita tahu bahwa Sri Sultan tak mungkin untuk meninggalkan Yogyakarta apalagi rakyat dan aspirasi rakyatnya. Sehingga UU N0. 13 Tahun 2012 dirumuskan sedemikian untuk membatasi pergerakan politik dari Sri Sultan.

Moh. Mahfud MD berpendapat mengenai otonomi daerah, UU No. 23 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang kini berlaku dan yang merupakan respon terakhir atas tuntutan politik ternyata juga menimbulkan masalah sehingga ia pun harus dianggap sebagai sebagian eksperimen yang

belum selesai dan harus diperbaiki kembali, meskipun hanya menyangkut hal-hal tertentu saja⁸.

Apakah UU No. 13 Tahun 2012 hanya atas tuntutan politik saja, dimana terdapat Pasal yang membatasi hal-hak dari Sri Sultan dan Paku Alam? Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta sendiri diusulkan tahun 1998 dan kenapa baru tahun 2012 disahkan dan diundangkan? Apakah menyangkut dari pergerakan dari Sri Sultan untuk pencalonan menjadi Presiden 2014?

Bila pemerintah pusat beralasan agar Sri Sultan lebih fokus terhadap rakyatnya (warga Yogyakarta) dan dari pernyataan presiden bahwa monarki dan demokratis tidak bisa dipasangkan dalam negara kesatuan kenapa baru tahun 2012 Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 disahkan. Selama kurun waktu 1998 isu pembentukan payung hukum berbentuk UU atas Provinsi DIY sudah dilontarkan,⁹ namun baru UU Keistimewaan DIY baru diberlakukan tepatnya pada bulan September 2012. Menjadi pertanyaan adalah kenapa kok dibiarkan begitu lama proses pemberlakuannya, jika presiden sendiri membuat pernyataan jika monarki dan demokrasi tidak bisa disandingkan dalam sebuah negara kesatuan?

Dalam uraian di atas, permasalahan yang dapat dimunculkan dalam tulisan ini adalah, apakah UU No. 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan daerah Yogyakarta, berdampak positif jika Gubernur dan Wakil Gubernur

⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 218-219.

⁹ Adhi Darmawan, *Jogja Bergolak; Diskursus Keistimewaan DIY dalam Ruang Publik*, Kepel Press, Yogyakarta, 2010., hlm. 190-191.

diberlakukan larangan untuk ikut serta dalam perusahaan baik negeri atau swasta dan tidak menjadi anggota dari partai politik, serta apakah tidak bertentangan dengan UUD 1945? Khususnya UUD 1945 Pasal 27 tentang hak-hak warga negara?

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilarang turut serta dalam perusahaan dan berpartai politik menurut UU No. 13 Tahun 2012?
2. Apakah larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 dan Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis alasan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilarang turut serta dalam perusahaan dan berpartai politik menurut UU No. 13 Tahun 2012
2. Untuk mengetahui dan menganalisis larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 dan Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

D. Tinjauan Pustaka

1. Demokrasi

Secara sederhana demokrasi diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Ada banyak definisi yang dikemukakan oleh tokoh tentang arti demokrasi walau dengan bahasa dan kalimat yang berbeda tetapi kesimpulannya sama yaitu suatu proses pemerintahan yang dijalankan atas dasar kehendak dari mayoritas rakyat serta adanya akses bagi semua rakyat untuk turut serta berpartisipasi.¹⁰

Munculnya konsep demokrasi pertama kali lahir dari benua Eropa. Sebelum paham atau ajaran demokrasi muncul, kehidupan bangsa, masyarakat dan negara Eropa dilandasi oleh paham agama, atau dinamakan dengan “Teokrasi”, yang artinya pemerintahan/negara yang berdasarkan Hukum/Kedaulatan Tuhan. Penyelewengan paham teokrasi yang dilakukan oleh pihak Raja dan otoritas agama, mengakibatkan negara-negara di Eropa mengalami kemunduran yang sangat drastis, bahkan hampir memporak-porandakan seluruh sendi-sendi kehidupan masyarakat dan negara disan.

Di tengah situasi kegelapan yang melanda Eropa inilah J.J. Rousseau berpendapat bahwa landasan kehidupan bangsa/masyarakat tidak dapat lagi disandarkan pada kedaulatan Tuhan yang dijalankan oleh raja dan otoritas agama, karena sesungguhnya kedaulatan tertinggi di dalam suatu

¹⁰ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan Edisi Ketiga (Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani)*, Jakarta, Penerbit Prenada Media Group, 2008, hlm. 14.

negara/masyarakat berada ditangan rakyatnya dan bukan bersumber dari tuhan. Bahkan Negara/masyarakt berdiri karena semata-mata berdasarkan kontrak yang dibuat oleh rakyatnya atau disebut dengan “teori kontrak sosial”.¹¹

Singkatnya ajaran/teori “demokrasi” ini mengatakan bahwa kehendak tertinggi pada suatu negara berada ditangan rakyatnya, dan karena rakyat yang menentukan segala sesuatu berkenaan dengan negara dan kelembagaannya. Dapat juga dikatakan sebagai ajaran tentang pemerintahan Negara berada di tangan rakyat. Sehingga dikenal ungkapan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Pada awalnya, konsep demokrasi diimplementasikan dengan konsep denokrasi langsung (*direct denokracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan mayoritas. Hal ini terjadi karena pada awal kelahirannya, praktek bernegara masih sangat sederhana tidak sekompleks seperti yang terjadi pada saat ini baik dari segi jumlah penduduk yang semakin meningkat maupun kompleksitas persoalan ketatanegaraannya, sehingga pada negara modern saat ini, praktek demokrasi tidak mungkin lagi dijalankan secara langsung melainkan dilaksanakan melalui sitem perwakilan. Jadi rakyat mewakili pada wakil-wakilnya yang

¹¹ Cholisin, dkk., *Dasar-dasar Ilmu Politik*, FIS UNY, Yogyakarta, 2005, hlm. 41.

duduk di badan perwakilan rakyat untuk mengurus dan mengatur jalannya pemerintahan.¹²

Menurut J.J. Rousseau keadaan-keadaan luar biasa yang mutlak perlu ada dalam demokrasi langsung adalah sebagai berikut:¹³

- a. Jumlah warganegara harus kecil
- b. Milik dan kekayaan harus dibagi rata atau hampir rata.
- c. Masyarakat harus homogen dari segi kebudayaan.
- d. Mereka yang melayani hukum dan undang-undang tidak boleh diijinkan berfungsi berdiri sendiri terhadap rakyat dan harus membuat undang-undang pada tempat yang pertama.

Walaupun ajaran demokrasi ini bertumpu pada pemerintahan rakyat, namun ternyata di setiap negara dipraktekan secara bervariasi, termasuk di Indonesia. Di dalam praktek kehidupan kenegaraan sejak masa awal kemerdekaan hingga saat ini, ternyata paham demokrasi perwakilan rakyat yang dijalankan di Indonesia terdiri dari beberapa model demokrasi perwakilan yang saling berbeda satu dengan yang lainnya, yakni Demokrasi Parlementer/Liberal, Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila, serta Demokrasi Reformasi.¹⁴

Namun apapun nama dan bentuknya, semua variasi model demokrasi perwakilan harus tetap berpegang pada 4 (empat) prinsip, karena tanpa adanya keempat ciri pokok ini secara lengkap, maka suatu kenegaraan tidak dapat dikatakan sebagai model demokrasi, keempat prinsip itu adalah :¹⁵

¹² *Ibid.*, hlm. 43.

¹³ Thomas H. Greene, dkk, *Political Institution*, diterjemahkan oleh Paul Rosyadi, *Lembaga-Lembaga Politik*, IND-HILL CO, 1984, hlm. 59.

¹⁴ Muchyar Yara, Mencari Model Demokrasi Ala Indonesia, makalah disampaikan dalam *Simposium Nasional* yang diselenggarakan oleh Komisi Kebudayaan dan Komisi Ilmu-Ilmu Sosial Alademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI), 2006.

¹⁵ *Ibid.*

- a. Prinsip Kedaulatan Rakyat, dimana konstitusi negara yang bersangkutan harus menetapkan bahwa kekuasaan tertinggi (kedaulatan) berada di tangan rakyat;
- b. Prinsip Perwakilan, dimana konstitusi negara yang bersangkutan harus menetapkan bahwa kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat itu dilaksanakan oleh sebuah atau beberapa lembaga perwakilan rakyat;
- c. Prinsip Pemilihan Umum, dimana untuk menetapkan siapakah diantara warga negara yang akan duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang menjalankan kedaulatan rakyat itu, harus diselenggarakan melalui pemilihan umum.
- d. Prinsip Suara Mayoritas, dimana mekanisme pengambilan keputusan dilaksanakan berdasarkan keberpihakan suara mayoritas.

Satu-satunya jalan keluar yang logis adalah mengasumsikan, dan kemudian memverifikasikan, bahwa demokrasi, sebagaimana segala sesuatu yang ada, menurut kondisi-kondisi kemungkinan tertentu bagi eksistensi, penyebarluasan dan pemekarannya. Plato menyebut kondisi-kondisi ini “kausa-kausa pendukung”. Tanaman, misalnya, membutuhkan kondisi-kondisi tertentu dalam hal suhu dan kelembaban. Perkembangan ekonomis tergantung pada kondisi-kondisi politis tertentu. Kiprah kemampuan intelektual dan keutamaan-keutamaan menuntut kelonggaran material tertentu. Kondisi-kondisi kemungkinan bukanlah kausa, dalam arti yang sebenarnya, bukan dalam arti bahwa fenomena yang mereka kondisikan merupakan efek-efek mereka – suhu dan kelembaban tidak menghasilkan bibit – juga bukan dalam arti bahwa sifat fenomena adalah efek dari kondisi-kondisi – suhu dan kelembaban tidak tidak menentukan struktur genetik pohon *birch* atau *baobab*. Oleh karena itu, teorinya berbunyi sebagai berikut:¹⁶

- a. Sebagai spesies yang bebas, sosial dan konflikual, manusia secara spontan mencita-citakan perdamaian dan keadilan.

¹⁶ Jean Baechler, *Demokrasi; Sebuah Tinjauan Analitis*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 209-210.

- b. Demokrasi, yang didefinisikan sebagai rezim yang dibangun berdasarkan kekuasaan/kepemimpinan, adalah rezim politis yang menawarkan peluang-peluang terbesar untuk mencapai perdamaian dan keadilan.
- c. Agar rezim demokratis bias dilahirkan, mengembangkan akar-akar, bertahan hidup dan cukup sukses, maka harus ada kondisi-kondisi kemungkinan tertentu.
- d. Sekali kondisi-kondisi ini dipenuhi, manusia sebagai pelaku-pelaku bebas, diperhitungkan, dan berorientasi pada tujuan akhirnya menghasilkan rezim-rezim demokratis, yang mentranskripsikan hakikat mereka dalam perwakilan-perwakilan, tindakan-tindakan dan institusi-institusi.

2. Desentralisasi Asimetris

Di dalam Bab VI UUD 1945 (sebelum perubahan) tentang Pemerintah daerah sudah ditentukan pengaturan daerah di Indonesia secara asimetris. Hal ini terlihat dalam Pasal 18 yang menyatakan: 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 asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.¹⁷

Dari berbagai kasus tentang isu asas desentralisasi dan otonomi daerah, serta otonomi khusus seperti di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Papua, dan Papua Barat, serta keistimewaan DI Yogyakarta yang menimbulkan polemik wacana tentang konsep antara sentralisasi, desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Atas pertimbangan sudah tidak efektifnya lagi penerapan asas desentralisasi simetris atau yang setara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena faktor kemajemukan dan ditambah dengan banyaknya konflik sosial yang terjadi baik vertikal maupun horizontal, maka

¹⁷ Ni'matul Huda, Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 53.

paling tidak ada tiga alasan mengapa kebijakan desentralisasi simetris harus dikaji ulang, yang menurut pendapat Agus Dwiyanto adalah: Melihat besarnya keragaman antar daerah, pilihan kebijakan desentralisasi seragam yang telah dilaksanakan selama satu dekade terakhir ini perlu ditinjau kembali, yaitu:¹⁸

- a. *Pertama*, model desentralisasi yang seragam dalam keanekaragaman daerah yang mencolok bertentangan dengan hukum alam dan nilai yang terkandung dalam desentralisasi itu sendiri.
- b. *Kedua*, desentralisasi yang seragam mengabaikan kenyataan bahwa daerah memiliki tingkat kematangan, cakupan wilayah, potensi daerah, dan jumlah penduduk yang berbeda antara satu dengan lainnya.
- c. *Ketiga*, model desentralisasi seragam yang sekarang berlaku juga mempersulit daerah dalam pengembangan struktur birokrasi yang efisien dan aparatur yang profesional, mengingat kompetensi dan kebutuhan mereka yang berbeda-beda.

Perlu untuk disadari dan dipahami serta digarisbawahi, bahwa pada dasarnya secara filosofis asas sistem pemerintahan daerah apa pun, baik itu sentralisasi, desentralisasi simetris, atau pun desentralisasi asimetris pada akhirnya juga adalah untuk kesejahteraan rakyat khususnya bangsa Indonesia. Seperti yang pernah dikemukakan oleh Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi diikuti oleh Bambang Istianto berikut ini: Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi bicara mengenai *Grass Roots, Wards and village* sebagai unit pemerintahan yang utama karena disanalah terletak keinginan dan kesejahteraan masyarakat.¹⁹

Berdasarkan pendapat dari Cornelis dalam Bayu Dardias Kurniadi bahwa: Desentralisasi di Indonesia, baik simetris maupun asimetris, sangat penting untuk melihat hubungan dan proses yang berlangsung dalam rangka

¹⁸ Agus Dwiyanto dalam Wahyudi Kumorotomo dan Ambar Widaningrum, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 188-189.

¹⁹ Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi dalam Bambang Istianto, *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2011, hlm. 36.

menemukan format pengelolaan pemerintahan yang efektif terkait hubungan pusat dan daerah. Desentralisasi sudah berlangsung di wilayah Indonesia sejak masa kolonial yang lebih bertujuan untuk pengaturan administratif demi memaksimalkan keuntungan ekonomi kolonialis. Artinya berbicara desentralisasi simetris dan asimetris tidak hanya cukup untuk mundur ke belakang di kisaran tahun 2001 pada saat UU Nomor 22 Tahun 1999 diberlakukan, tetapi harus melihat secara lebih menyeluruh serangkaian proses desentralisasi. Walaupun 2001 merupakan momen penting desentralisasi di Indonesia, pengaturan dalam regulasi tersebut tak terlepas dari faktor kesejarahan hubungan pusat-daerah yang panjang dimulai pada 23 Juli 1903.²⁰

Secara historis sebenarnya konsep dan istilah desentralisasi simetris dan asimetris ternyata sudah ada sejak masa kolonial Belanda dahulu. Artinya asas desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia bukan lagi merupakan suatu *benda asing* yang tak dikenal dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien di Indonesia. Dengan demikian bahwa asas desentralisasi asimetris tersebut secara teoritis sudah merupakan pilihan dalam hal ini suatu format desentralisasi yang ideal dan realistis terhadap situasi dan kondisi serta latar belakang sejarah bangsa Indonesia dengan pengelolaan pemerintahannya yang berdasarkan konstitusional UUD 1945 serta falsafah dan ideologi Pancasila.

Selanjutnya untuk memahami konsep dan pengertian seperti apa yang sebenarnya dari desentralisasi itu adalah sangat urgen dan krusial dalam

²⁰ Cornelis dalam Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, makalah seminar di LAN Jatinagor 26 November 2012, hlm. 2.

praktik penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah yang berasaskan desentralisasi yang asimetrik, jika tidak maka kita akan terjebak pada praktik federalistik dalam wilayah NKRI atau sebaliknya sentralistik, seperti menurut pendapat Ferrazi dalam Bayu Dardias Kurniadi berikut ini:²¹

Desentralisasi merupakan bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh pemerintah pusat. Karena luas wilayah dan karakter daerah yang luas, disamping keterbatasan pemerintah pusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan yang menjamin pelayanan publik, maka beberapa urusan diserahkan ke pemerintah daerah. Hal ini berbeda dengan bentuk federal dimana bagian dari negara federal pada dasarnya adalah negara-negara bagian yang menyatu menjadi satu negara. Urusan yang tidak bisa dilakukan negara bagian, misalnya yang menyangkut hubungan lintas negara bagian, diserahkan ke pemerintah federal. Jika pada negara kesatuan kewenangan yang diberikan ke daerah merupakan pemberian pemerintah pusat, dalam negara federal urusan pemerintah federal disepakati diantara negara-negara bagian. Konsepsi ini perlu difahami karena muncul kritikan, terutama saat UU 22 Tahun 1999 diberlakukan bahwa Indonesia secara *de facto*, waktu itu adalah federal karena begitu sedikitnya urusan yang dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

Kata kunci dari konsep desentralisasi tersebut adalah adanya pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dari pengalaman sejarah praktik ketatanegaraan di Indonesia dengan wacana desentralisasi merupakan modal dasar yang sangat penting untuk merekayasa atau mendisain format desentralisasi yang bagaimana idealnya akan diterapkan dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu, wacana desentralisasi dalam pemerintahan daerah adalah urgen dan krusial untuk dianalisis dan selanjutnya diimplementasikan sebagai suatu kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap berprinsip dalam konteks menjaga persatuan dan kesatuan dalam wadah NKRI.

²¹ *Ibid.*, hlm. 3.

Dari berbagai pendapat pakar hukum dan pemerintahan yang merekomendasikan, bahwa konsep dari asas desentralisasi yang diterapkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, dianggap yang paling akomodatif dan ideal, karena dapat menjawab tuntutan pemerataan, pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kehidupan berpolitik yang efektif. Sebab desentralisasi menjamin penanganan tuntutan masyarakat secara variatif dan cepat.

Apa urgensinya dari asas desentralisasi itu di Indonesia, berdasarkan kajian dari Tim ICCE UIN Jakarta adalah: Ada beberapa alasan mengapa kebutuhan terhadap desentralisasi di Indonesia saat ini dirasakan sangat mendesak. *Pertama*, kehidupan berbangsa dan bernegara selama ini sangat terpusat di Jakarta (*Jakarta sentris*). Sementara itu, pembangunan di beberapa wilayah lain dilalaikan. *Kedua*, pembagian kekayaan secara tidak adil dan merata. Daerah-daerah yang memiliki sumber kekayaan alam melimpah, seperti Aceh, Riau, Irian Jaya (Papua), Kalimantan, dan Sulawesi ternyata tidak menerima perolehan dan yang patut dari pemerintah pusat. *Ketiga*, kesenjangan sosial (dalam makna seluas-luasnya) antara satu daerah dengan daerah lain sangat terasa. Pembangunan fisik di satu daerah berkembang pesat sekali, sedangkan pembangunan di banyak daerah lamban dan bahkan terbengkalai.²²

Kajian ilmiah terhadap masalah asas desentralisasi dan otonomi daerah yang bagaimana idealnya bagi Indonesia sangat penting sebagai argumentasi

²² Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 152-153.

namun harus tetap dapat dipertanggungjawabkan. Sebagaimana pula dikemukakan oleh Syaukani dalam Tim ICCE UIN Jakarta berikut ini: Pilihan terhadap desentralisasi haruslah dilandasi argumentasi yang kuat baik secara teoritik ataupun empirik. Kalangan teoritisi pemerintahan dan politik mengajukan sejumlah argumen yang menjadi dasar atas pilihan tersebut sehingga dapat dipertanggungjawabkan baik secara empirik atau pun normatif-teoritik. Diantara berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi-otonomi, yaitu:²³

- a. Untuk terciptanya efisiensi-efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Sebagai sarana pendidikan politik.
- c. Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan.
- d. Stabilitas politik.
- e. Kesetaraan politik (*political equality*).
- f. Akuntabilitas publik.

Secara teoritis maupun empiris penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah di Indonesia sejak dahulu hingga sekarang sering kali diposisikan kepada pilihan alternatif yang sulit terhadap penerapan asas desentralisasi. Kalaupun nantinya dapat dipilih dan ditetapkan sebagai kebijakan asas desentralisasi yang digunakan, tidak berarti masalahnya selesai begitu saja. Sebab pengalaman senantiasa memberikan fakta bahwa dalam tataran implementasinya juga seringkali banyak mengalami kendala, seperti tetap adanya campur tangan atau intervensi pemerintah pusat terhadap urusan pemerintahan yang nyata-nyata secara konstitusional dan legal formal sudah sah memiliki wewenang untuk mengambil keputusan sendiri dan kemudian

²³ *Ibid.* hlm. 154

mengimplementasikannya sendiri atau dengan kata lain sebagai daerah otonom yang memiliki hak otonomi daerah.

Contoh kasus dalam hal ini adalah, seperti yang ditulis Bayu Dardias Kurniadi berikut ini: Sebagai contoh misalnya Permendagri 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi Dan Tatakerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu Di Daerah, yang merujuk pada PP 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dan UU 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang salah satu struktur organisasi pemerintahan perijinan terpadu. Permendagri ini mengatur bahwa perangkat daerah yang mengurus perijinan haruslah berbentuk Badan/Kantor dan tidak boleh berbentuk Dinas atau bentuk yang lain. Hal ini jelas tidak masuk akal karena tingginya disparitas antar daerah dan peluang investasi yang berbeda. Bahkan dengan berbentuk Dinas Perijinan, seperti di Kota Yogyakarta dan Kota Denpasar, selalu mendapatkan penghargaan sebagai daerah dengan pelayanan perijinan terbaik.²⁴

Dalam rangka untuk menentukan atas pilihan asas desentralisasi mana sebagai alternatif yang terbaik, menurut pendapat Rondinelli yang dikutip oleh Teguh Wiyono dalam TIM ICCE UIN Jakarta bahwa: Rondinelli membedakan empat bentuk desentralisasi, yaitu (1) *deconcentration*, (2) *delegation to semi-autonomous and parastatal agencies*, (3) *devolution to local governments*, dan (4) *nongovernment institutions*.²⁵

Model desentralisasi yang ditawarkan oleh Rondinelli tersebut sangat tepat untuk dijadikan bahan pertimbangan dan kajian terhadap bagaimana

²⁴ Cornelis dalam Bayu Dardias Kurniadi, *loc.cit.*, hlm. 7.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 159.

menentukan asas desentralisasi yang ideal untuk Indonesia. Berdasarkan pendapat Rondinelli dalam Srijanti dkk., maka dapat disimpulkan bahwa model desentralisasi ada empat macam, sebagai berikut:²⁶

- a. Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah, dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- b. Delegasi adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi, yang secara tidak langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.
- c. Devolusi adalah transfer kewenangan untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonomi pemerintah daerah.
- d. Privatisasi adalah tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat.

Berdasarkan pendapat Rondinelli tersebut mengenai model asas desentralisasi dengan empat macam desentralisasi maka dapat diketahui bahwa devolusi merupakan bentuk yang paling ideal dari asas desentralisasi, karena ia mengkombinasikan janji demokrasi lokal dan efisiensi teknikal-manajerial. Sedangkan pendapat Mawhood yang dikutip oleh Turner dan Hulme ada lima ciri yang melekat pada devolusi yaitu:²⁷

- a. Adanya sebuah badan lokal yang secara konstitusional terpisah dari pemerintah pusat dan bertanggungjawab pada pelayanan lokal yang signifikan;
- b. Pemerintah daerah harus memiliki kekayaan sendiri, anggaran dan rekening seiring dengan otoritas untuk meningkatkan pendapatannya;
- c. Harus mengembangkan potensi staf;
- d. Anggota dewan yang terpilih, yang beroperasi pada garis partai, harus menentukan kebijakan dan prosedur internal;
- e. Pejabat pemerintah pusat harus melayani sebagai penasehat dan evaluator (*external advisors & evaluators*) yang tidak memiliki peranan apa pun dalam otoritas lokal.

²⁶ Rondinelli dalam Srijanti dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan Di Perguruan Tinggi Mengembangkan Etika Berwarga Negara*, Penerbit: Salemba Empat, Jakarta, 2009, hlm. 191-192.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 164-165.

Berdasarkan konsep dan teori devolusi di atas dapat ditentukan atas pilihan apa terhadap asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas desentralisasi atas dasar pertimbangan kedekatan antara Pemda dengan rakyatnya, kebutuhan dan kompetensi daerah, sehingga percepatan proses pembangunan dapat diimplementasikan sesuai dengan aspirasi dan rencana rakyat daerah. Namun demikian, persoalan selanjutnya adalah asas desentralisasi mana yang juga harus diterapkan, apakah simetris (setara) bagi semua provinsi/daerah ataukah asimetris (otonomi khusus/keistimewaan seperti di NAD, DKI Jakarta, DIY, Papua/Papua Barat).

Belajar dari pengalaman sejarah atas penerapan dari asas desentralisasi di Indonesia yang sudah ada sejak masa kolonial Belanda sampai dengan saat ini masih sering terjadi tarik ulur atau tawar-menawar antara pemerintah dengan masyarakat, apakah asas desentralisasi sudah selayaknya segera dilaksanakan, dan bagaimana bentuk asas desentralisasi itu, apakah desentralisasi simetris atau asimetris? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, berdasarkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM menunjukkan setidaknya terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia:²⁸

- a. Pertama, alasan konflik dan tuntutan separatisme.
- b. Kedua, alasan ibukota negara.
- c. Ketiga, alasan sejarah dan budaya.
- d. Keempat, alasan perbatasan.
- e. Kelima, pusat pengembangan ekonomi.

²⁸ JPP Fisipol UGM dalam Bayu Dardias Kurniadi, *op.cit.*, hlm. 8-9.

Berbeda dari pendapat JPP Fisipol UGM di atas, bahwa ada juga pihak yang merasa kurang berminat terhadap wacana desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, paling tidak ada tiga alasan seperti yang diungkapkan oleh Agus Dwiyanto berikut ini: Ada beberapa alasan mengapa model desentralisasi asimetris kurang memperoleh perhatian. Setidaknya terdapat tiga alasan penting, yaitu persepsi yang salah tentang konsep negara kesatuan yang seringkali dipahami secara sempit sebagai penyeragaman urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah, kekhawatiran berlebihan para pembuat kebijakan tentang ketidakmampuan daerah untuk secara bertanggungjawab memutuskan urusan yang akan dikelola, serta keengganan pemerintah untuk bekerja keras merumuskan kembali formula desentralisasi fiskal terkait dengan implikasi dari penerapan kebijakan desentralisasi asimetris.²⁹

Dari berbagai pendapat, konsep dan teori yang mendukung asas desentralisasi khususnya yang simetris (setara) atau asimetris (otonomi khusus/keistimewaan daerah) seperti tersebut di atas, tidak otomatis dapat disetujui oleh semua pihak, sebab ada juga yang kontra atau tidak sependapat dengan sudut pandang yang beda. Namun menurut hemat penulis pada dasarnya tujuannya tetap sama yaitu untuk kepentingan rakyat juga. Seperti yang diusulkan oleh James Madison dalam Bambang Istianto berikut ini: Madison menyatakan bahwa kepentingan rakyat atau masyarakat akan terlindungi apabila unit pemerintahan tersebut jauh dari masyarakat itu sendiri. Makin dekat ke masyarakat akan makin timbul kecenderungan *factionalism*. Pemerintahan dilakukan melalui perwakilan kepentingan masyarakat luas. Menurut Madison Pemerintah Daerah akan menyebabkan tekanan kepada golongan minoritas.³⁰

Adanya polemik dan perbedaan pendapat tersebut dapat dinetralisir atau memberikan satu solusi sebagai jalan tengah untuk menghubungkan

²⁹ Agus Dwiyanto, *op.cit.*, hlm. 187.

³⁰ James Madison dalam Bambang Istianto, *op.cit.*, hlm. 36.

kedua konsep yang berbeda itu menjadi suatu kesepahaman ilmiah secara teoritis, seperti yang dianjurkan oleh De Tocqueville dalam Bambang Istianto berikut ini: *De tocqueville* menganjurkan jalan tengah dari situasi preferensi yang diametrik antara sentralisasi dan desentralisasi. Lebih lanjut *De tocqueville* mengusulkan adanya dua *values* yaitu; keseimbangan antara *individual liberty* dan *sufficient government power* untuk menciptakan kemakmuran dan keutuhan masyarakat.³¹

Melihat fenomena yang terjadi dari sejak diberlakukannya otonomi daerah dengan asas desentralisasi simetris melalui kebijakan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang berimplikasi kepada banyak kejadian yang sangat tidak kondusif terhadap stabilitas politik nasional, seperti euforia pemekaran daerah, tuntutan merdeka, tuntutan keadilan akan hasil pengeloaan sumber daya alam. Maka sangat logis dan sudah waktunya untuk mulai merumuskan dan menetapkan kebijakan desentralisasi asimetris. Untuk itu Djohermansyah Djohan lebih spesifik lagi menjelaskan bahwa:³²

Desentralisasi asimetris (*asymetric decentrlization*) bukanlah pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik ia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Melalui kebijakan desentralisasi asimetris dicoba diakomodasi tuntutan dari identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas.

3. Daerah Istimewa

Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

(UUD RI 1945) disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati

³¹ De Tocqueville dalam *ibid.*, hlm. 37.

³² Djohermansyah Djohan, “Desentralisasi Asimetris Aceh”, Jurnal Sekretariat RI No. 15, Februari 2010, hlm. 5.

satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Tidak sedikit pandangan yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD RI 1945 tersebut bertentangan dengan konsep negara kesatuan yang dianut Indonesia.

Eko Prasodjo seperti yang dikutip Edi Toet Hendratno menyatakan bahwa Pasal 18B ayat (1) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan negara mengakui keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kesamaan dengan konsep *diversity in unity* (keragaman dalam kesatuan) dalam sistem federal.³³ Hal tersebut dianggap bertentangan dengan konsep negara kesatuan yang dianut di Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁴

Hendratno juga menyatakan bahwa pemberian status otonomi khusus maupun status keistimewaan terhadap daerah-daerah seperti Aceh dan Papua lebih mengarah pada model bentuk susunan negara federal.³⁵ Pandangan tersebut didasarkan pada berbagai alasan dan argumentasi yang ditemukan dalam undang-undang pemerintahan daerah maupun dalam undang-undang yang menjadi landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah di kedua daerah otonomi khusus tersebut. Misalnya diberikannya hak bagi masyarakat Aceh untuk membentuk partai politik lokal, maupun disyaratkan

³³ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, Jakarta, 2009, hlm. 238.

³⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 95.

³⁵ Edie Toet Hendratno, *loc.cit.*

bahwa hanya orang asli papua yang dapat mencalaonkan diri sebagai calon gubernur Papua dan sebagainya. Akan tetapi, tidak sedikit juga konsep atau teori hukum tata negara yang dapat dijadikan landasan argumentasi untuk menyatakan bahwa status otonomi khusus atau istimewa bagi daerah-daerah tertentu tetaplah merupakan bagian dari model bentuk susunan negara kesatuan yang dianut Indonesia.

Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali bidang; politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Hal ini menimbulkan peningkatan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan (penyediaan barang publik dan pembangunan ekonomi) di tingkat daerah yang sangat besar.³⁶ Termasuk bagi daerah dengan status otonomi khusus maupun status istimewa. Penyerahan atau membiarkan mengatur dan mengurus asas dan cara mnjalankan kewenangan pemerintahan di daerah merupakan suatu otonom.³⁷

E. Metode Penelitian

Aspek-aspek yang muncul dalammetofe penelitian ini adalh sebagai berikut:

1. Objek Penelitian

³⁶ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2009, hlm. 55.

³⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. 10. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 112.

Urgensi Pasal 16 dan Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dalam sistem pemerintahan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Sumber Data

Sumber Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini merupakan bahan data yang terdiri dari:

- a) Bahan Hukum Primer, yaitu data hukum yang bersifat mengikat secara yuridis yang mencakup:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - 3) Peraturan Hukum yang terkait
- b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu data hukum yang bersifat tambahan juga dapat dikatakan mengikat secara yuridis, cakupannya antara lain:
 - 1) Literatur buku yang berhubungan dengan tema skripsi
 - 2) Pendapat hukum dari ahli hukum tata negara yang dipublikasikan
 - 3) Jurnal, makalah maupun surat kabar elektronik dan/atau cetak
- c) Bahan hukum Tersier, yaitu data hukum yang bersifat pelengkap, hal ini apabila diperlukan untuk menunjang tema skripsi, antara lain kamus Bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris dan kamus hukum.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode ini menggunakan studi kepustakaan, yakni dengan cara mempelajari peraturan terkait, buku-buku ilmiah, literatur, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian skripsi ini.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan penulisan skripsi ini bersifat historis dan normatif, yakni menghubungkan/mengkorelasikan data yang berhubungan dengan tema, misalnya mengenai sejarah yang terkait keberadaan kesetimewaan Yogyakarta dan data peraturan perundang-undangan yang terkait daerah keistimewaan Yogyakarta.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif-kualitatif yaitu apa-apa yang berhubungan dengan tema skripsi ini, khususnya sesuai dengan nilai-nilai akademis, yakni berbentuk tulisan ilmiah yang diteliti dipelajari sebagai suatu yang utuh yaitu dengan menggabungkan antara permasalahan dan data yang peroleh untuk dicapai pada kesimpulan yang dikaji dalam skripsi ini.