

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DAN DAERAH ISTIMEWA DALAM NKRI

A. Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagvrhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Dengan perkataan lain, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara vertical maupun horizontal. Pemencaran secara vertical biasa dibagi dalam “*trichotomy*” yang terdiri atas eksekutif, legislatif dan yudikatif, meskipun pembagian itu tidak selalu sempurna karena kadang satu sama lain tidak benar-benar terpisah bahkan saling mempengaruhi.³⁸

Dalam hubungan antar lembaga kekuasaan tersebut diatur dengan mekanisme *check and balance*, sedangkan pemencaran kekuasaan vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Pentingnya pembagian kekuasaan secara vertical yang melahirkan pemerintahan daerah tidak hanya ada di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain. Seperti yang dilukiskan oleh J.H Warren sebagaimana dikutip oleh Juanda, *above everything, however, Local governmrnt is a fundamental institution because of its educatve effect upon the mass of ordinary citizens* (di

³⁸ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hlm. 15.

atas segalanyaupun, pemerintahan daerah adalah suatu lembaga yang pokok karena memiliki pengaruh pembelajaran terhadap negaranya).³⁹

Desentralisasi dan otonomi ini memberikan jaminan yang kuat bagi pelaksanaan demokrasi di negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan. Menurut Bagir Manan, yang mendasar dalam pemberian otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan, tetapi agar pemerintahan dapat efisien dan efektif. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*straatsrechtelijke*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijke*). Sebagai tatanan kenegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.⁴⁰

Efektivitas dan efisiensi pembangunan di daerah membutuhkan terpenuhinya prasyarat berupa tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good & clean government*) baik dalam skala nasional maupun skala lokal itu sendiri. Aspek *good governance* tersebut, di samping berpeluang memberikan kontribusi bagi eliminasi praktek-praktek yang tidak sehat juga memberi keuntungan bagi mekanisme kontrol terhadap pemerintah daerah. Karena itulah salah satu ide dasar untuk mengefektifkan kebijakan otonomi daerah sebagai upaya nyata keberhasilan pemerintah daerah adalah penciptaan *good & clean government*, terutama dalam tataran daerah.⁴¹

³⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Paang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 16.

⁴⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 24.

⁴¹ Indra Iswara, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002, hlm. 132.

Syaukani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid dalam bukunya *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* mengatakan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.⁴²

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk

⁴² Syaukani., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 233.

undang-undang, pelaksana atau pemerintahan (*bestuur*), polisi dan keadilan.⁴³ Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen pemerintah pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK.

Pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislative dan yudikatif.⁴⁴ SF Marbun dan Moh Mahfud MD mendefinisikan pemerintahan dalam arti sempit sebagai organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, dalam hal ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif.⁴⁵

Pengertian pemerintahan tersebut, berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit adalah hanyalah penyelenggaraan oleh kepala daerah saja. Apabila melihat rumusan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, nyata-nyata menggunakan ungkapan pemerintahan. Arti pemerintahan daerah dikuatkan kembali sesudah amandemen di mana pemerintahan daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) memiliki DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati

⁴³ SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 9.

⁴⁴ Syaikani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 233.

⁴⁵ SF Marbun dan Moh Mahfud, *op.cit.*, hlm. 8.

bertindak sebagai kepala pemerintahan daerah. Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintahan daerah dan DPRD.⁴⁶

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton sebagaimana dikutip oleh Sarundajang, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Prancis menggunakan *commune* sebagai komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu etintas /kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan

⁴⁶ Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 102.

komunitas lainnya.⁴⁷ Sedangkan di Indonesia sendiri sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.⁴⁸

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan, sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.⁴⁹

B. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Di dalam negara kesatuan (*Unitary State*), secara vertikal terdapat "Satuan Pemerintahan Nasional" (*Pemerintah Pusat*) dan "Satuan Pemerintahan Sub-Nasional" (*Pemerintahan Daerah*), sedangkan secara horisontal terdapat badan-badan/Lembaga *Legislatif, Eksekutif, dan Judicatif*. Kekuasaan atau kewenangan dibagi oleh pemerintah pusat kepada satuan pemerintahan daerah yang dibentuk dengan undang-undang, namun

⁴⁷ Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 22-23.

⁴⁸ Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 2-3.

⁴⁹ H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 24 – 26.

kedaulatan (*souvereignty*) yang melekat kepada negara dan bangsa tidak dibagi kepada pemerintah daerah.⁵⁰

Pemerintahan dalam arti sempit adalah organ atau alat pemerintahan negara yang dibentuk untuk oleh negara melaksanakan tugas-tugas negara. Sedangkan kata pemerintahan dalam arti luas adalah semua badan yang bertugas untuk mengurus segala urusan yang negara baik yudikatif, eksekutif maupun kekuasaan legislatif dalam menyelenggarakan kesejahteraan, keamanan, dan meningkatkan derajat dan tingkat kehidupan masyarakat serta menjamin kepentingan negara itu sendiri.⁵¹ Menurut Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat.⁵²

Sistem pemerintahan secara etimologis merupakan gabungan dari dua kata yaitu “sistem” dan “pemerintahan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sistem adalah : perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Kata sistem juga berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata “syn” dan “histani” yang berarti menempatkan bersama.⁵³

Suatu negara memerlukan suatu pemerintahan yang berguna untuk mengatur rumah tangga negara dan melindungi seluruh warga negaranya serta

⁵⁰ Zaidan Nawawi, “Peranan Dan Tugas Utama Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik” (*Suatu Analisis Akademik dan Empirik Mengenai Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Menurut Versi UU No. 32 Tahun 2004 dalam Mendukung Hubungan antar Pemerintahan dan Mendorong Kerjasama antar Daerah dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang baik*), hlm. 1.

⁵¹ Juanda, “*Hukum Pemerintahan Daerah*”, PT. Alumni Bandung, Bandung, 2004, hlm. 199.

⁵² Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 65.

⁵³ Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1987, hlm. 351.

sebagai pelaksana pemerintahan. Pemerintahan dibentuk berdasarkan hukum. Tugas pemerintah semakin banyak mengingat perkembangan jaman dan perkembangan dunia. Pemerintah di Indonesia menyesuaikan dan mengikuti jejak-jejak sistem pemerintahan di negara-negara maju. Hal ini dijadikan acuan dan pegangan dalam menjalankan roda pemerintahan dalam menjalankan negara.

Indonesia yang merupakan negara kesatuan yang berbentuk negara kepulauan mempunyai banyak wilayah teritorial yang sangat luas berupa gugusan beribu-ribu pulau. Karena wilayah teritorial inilah Indonesia menerapkan sistem pemerintahan terpusat yang dikenal dengan sistem negara kesatuan. Berbeda halnya dengan Amerika yang menganut sistem negara federal. Negara federal mempunyai wilayah negara-negara bagian yang lebih kecil yang mempunyai aturan tersendiri dan berbeda-beda dengan negara bagian lainnya. Indonesia sistem pemerintahannya terpusat dan dikendalikan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing daerah tersebut. Karena keterbatasan kemampuan pemerintah pusat dalam hal mengontrol dan melayani daerah-daerah yang lebih kecil maka dibentuklah pemerintahan daerah.⁵⁴

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan

⁵⁴ Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *loc.cit.*

transportasi kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di pemerintahan Indonesia. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah.

Pemerintah lokal/daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *communy / gementee* (desa).⁵⁵

1. Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah

Secara etimologi, Otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos* yang berarti hukuman atau aturan, jadi pengertian otonomi adalah pengundangan sendiri. Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan. Pelaksanaan otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah dalam

⁵⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 1.

bentuk Pemerintah Daerah kepada masyarakat, agar pemerintah daerah memahami keinginan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat.⁵⁶

Dengan demikian tingkat kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung kepada tingkat "pelayanan publik" yang disediakan oleh pemerintah daerah. Paradigma "otonomi daerah" menurut semangat UU No. 32 Tahun 2004 adalah "otonomi masyarakat", dalam arti Pemerintah Daerah sebagai perwujudan dari "otonomi masyarakat" dituntut untuk lebih mampu mensejahterakan masyarakat melalui pelayanan publik dibanding dengan pemerintah pusat yang jaraknya lebih jauh kepada masyarakat.⁵⁷

Prinsip-prinsip tersebut tertuang dalam asas penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan perluasan dan penambahan terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah :

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggara negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. Asas keterbukaan;
- e. Asas proporsionalitas;
- f. Asas profesionalitas;
- g. Asas akuntabilitas;
- h. Asas efisiensi; dan
- i. Asas efektivitas.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 10.

2. Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan-urusan Pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka Pelaksanaan Asas Desentralisasi ini pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab Daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada Daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah Perangkat Daerah itu sendiri, terutama Dinas-Dinas Daerah.⁵⁸

Mengenai pengertian desentralisasi The Liang Gie menyatakan bahwa: Desentralisasi sebagai suatu sistem kenegaraan adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada kepala satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.⁵⁹

Oleh karena itu desentralisasi perlu diselenggarakan oleh Negara Republik Indonesia karena bentuk negara kesatuan yang dianutnya mencakup berbagai faktor geografis, ekonomis, sosiologis, politik, psikologis, historis dan kultur yang berbeda-beda dari wilayah ke wilayah dan untuk memupuk kesadaran bernegara dan berpemerintahan sendiri

⁵⁸ Nurcholis, *op.cit.*, hlm. 4.

⁵⁹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1988, hlm. 50.

dikalangan Rakyat Indonesia serta membangun negara seluruhnya, khususnya pembangunan ekonomi.

Kebalikan asas desentralisasi adalah asas sentralisasi. Dalam negara yang mempergunakan asas sentralisasi, semua urusan negara, baik itu di Pusat maupun di Daerah adalah merupakan urusan Pusat. Pemerintahan Daerah yang ada di Daerah semata-mata hanya pemerintahan administratif dan tidak terdapat pemerintahan yang mengurus rumah tangga sendiri. Sebagai contoh dapat dikemukakan disini adalah sistem pemerintahan Hindia Belanda pada masa sebelum Belanda hanya ada Pemerintahan Pangreh Praja dengan beberapa jawatan Pusat lainnya di Daerah.⁶⁰

Konsep desentralisasi sering dibahas dalam konteks pembahasan mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pada masa sekarang, hampir setiap negara bangsa (*nation state*) menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Walaupun demikian, desentralisasi bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar.

Suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan pula merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak dilawankan dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub - sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Karenanya suatu negara bangsa merupakan *genus* dari *species*

⁶⁰ Nurcholis, Hanif, *op.cit.*, hlm. 4.

desentralisasi dan sentralisasi. Akan tetapi, pengertian desentralisasi tersebut sering dikacaukan (*interchangeably*) dengan istilah-istilah lainnya, seperti *decentralization*, *devolution*, *deconcentration*, desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), desentralisasi fungsional, otonomi dan *medebewind*, dan sebagainya. Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi telah banyak dikemukakan oleh para penulis yang sudah barang tentu pada umumnya didasarkan pada sudut pandang yang berbeda.⁶¹

Desentralisasi menurut bahasa latin berarti “jauh dari pusat” (*away from center*). Mengenali gap antara proposisi-proposisi teoritis normatif dengan analisis empiris dalam kerangka konseptual deskriptif tentang desentralisasi, akan membantu pemahaman tentang banyaknya paradoks dalam studi desentralisasi. Misal tentang bagaimana suatu kebijakan yang akan memberikan otonomi yang luas kepada daerah, namun dalam prakteknya justru akan peluang kontrol yang besar kepada pemerintah pusat terhadap daerah.⁶²

Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut. Dengan

⁶¹ Abdul Ghafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 73.

⁶² *Ibid.*, hlm. 75.

pendapat yang ada demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggungjawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah itu sendiri, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya.

Pada intinya desentralisasi bermanfaat dalam memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk memutuskan dan membentuk suatu kebijakan yang tepat pada sasaran. Dalam arti tepat sasaran yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam suatu daerah, baik tepat waktu, tepat mengambil kebijakan, dan tepat dalam memberikan pelayanan terhadap warga masyarakat daerahnya.⁶³

Ciri-ciri pokok desentralisasi adalah sebagai berikut:⁶⁴

- a. Kemungkinan provinsi otonom dengan wilayah dan kekuasaan yang lebih luas dari *gewest*, terbagi dalam *regentshap* dan *stadgemeente* yang juga otonom
- b. Otonomi daerah itu dan tugasnya untuk membantu melaksanakan peraturan perundangan pusat
- c. Susunan Pemerintah Daerah umumnya terdiri dari 3 organ, yaitu *Raad* (dewan), *College* yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan kepala daerah (gubernur, residen, bupati)
- d. Kepala daerah yang merupakan pejabat pusat sebagai kepala daerah *administrative* sekaligus sebagai organ daerah yaitu ketua *raad* dan ketua *college* dari daerah yang bersangkutan
- e. Pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh gubernur jenderal, daerah-daerah provinsi oleh *college* provinsi yang bersangkutan. Kepala daerah sebagai pejabat pusat menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi dalam daerahnya.

⁶³ Pandji Santosa, "Disintegrasi, Pemerintahan Lokal dan Dana Perimbangan Pusat", Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unla, 2010, hlm. 3.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 77.

Perangkat-perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri.⁶⁵ Dengan adanya Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang pemerintah daerah menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah mempunyai kaitan yang erat dengan asas desentralisasi. Desentralisasi dibedakan menjadi 2 yaitu:

- a) Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi teritorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan.
- b) Desentralisasi fungsional (*funcionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu atau badan tertentu, batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi.⁶⁶

Dalam negara yang sudah modern dan kompleks, perlu diadakan desentralisasi di mana pemberian urusan-urusan tertentu kepada pemerintahan lokal (Pemerintahan Daerah), untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri. Dengan demikian dekonsentrasi diadakan, pemberian wewenang kepada pejabat-pejabat bawahan di daerah, untuk menyelenggaraan urusan-urusan pusat yang terdapat di daerah dalam rangka hierarkies kepegawaian tidak tumbuh dengan desentralisasi.⁶⁷

3. Dekonsentrasi

Adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal yang lebih

⁶⁵ C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan. 2, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 142.

⁶⁶ Hanif Nurcholis, *op.cit.*, hlm. 4.

⁶⁷ Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 34.

tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggungjawab tetap berani pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaan, maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggungjawab pemerintah pusat. Unsur-unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya sebagai wakil dari pemerintah pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ini ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat diberikan kepada pemerintah daerah.⁶⁸

Dekonsentrasi merupakan prinsip sistem pemerintahan, dimana terjadi pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di daerah dalam hubungan hierarkies antara atasan dan bawahan, untuk secara bertingkat menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di wilayah itu, menurut kebijakan yang telah ditetapkan serta beban biaya dari pemerintah pusat. Alat pemerintah pusat yang ada di suatu wilayah tersebut bertugas hanya sebagai penyelenggaraan administratif.⁶⁹

Dengan demikian asas dekonsentrasi merupakan, manifestasi dari penyelenggara pemerintahan negara yang mempergunakan asas dekonsentrasi yang dipersempit atau diperhalus. Asas ini merupakan manifestasi, penyelenggaraan pemerintahan pusat yang ada di daerah. Dekonsentrasi tidak mengakibatkan adanya kewenangan suatu daerah untuk menentukan diri sendiri. Kebijakan-kebijakan yang dibuat atau dengan kata lain otonomi, kewenangan, dan pendanaan semua dilakukan

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 35.

⁶⁹ Morisan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi*, Jakarta, Ramdina Prakarsa, 2005, hlm. 190.

oleh pemerintah pusat, ataupun kepala instansi vertikal yang berada di atasnya.⁷⁰

Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari asas dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi yaitu dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan pemerintahan lokal administratif, dan segi pembagian wilayah negara. Ditinjau dari segi pembagian wewenang dekonsentrasi adalah asas yang dimaksudnya akan memberikan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabat bawahannya di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang-wewenang pusat yang terdapat di daerah. Ditinjau dari segi pembentukan pemerintahan lokal asas dekonsentrasi berarti asas yang akan membentuk pemerintahan-pemerintahan lokal administratif di daerah untuk diberi tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang terdapat di daerah yang bersangkutan. Sedangkan ditinjau dari segi pembentukan wilayah negara, asas dekonsentrasi adalah asas yang akan membagi wilayah menjadi daerah-daerah pemerintahan lokal administratif. Oleh karena itu, tidak semua pemerintah pusat dapat diserahkan kepada daerah menurut asas dekonsentrasi, maka penyelenggaraan Pemerintah Pusat di

⁷⁰ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Toga Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 68.

daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah Pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah, menurut asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya.⁷¹

4. Asas tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang dirugaskan kepada Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Apabila diperhatikan hal tersebut di atas bahwa tidak semua urusan Pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Beberapa urusan pemerintahan masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat, akan tetapi berat sekali bagi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar asas dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah daerah di daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila urusan pemerintah daerah di daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkatnya di daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat

⁷¹ Harsono, *op.cit.*, hlm. 40.

besar jumlahnya. Lagipula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah pusat yang bersangkutan atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Sedangkan menurut Undang-undang No 32 Tahun 2004 asas tugas pembantuan adalah merupakan tugas-tugas untuk ikut serta didalam melaksanakan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah dengan ketentuan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Sebab urusan yang ditugaskan tersebut sepenuhnya masih merupakan wewenang pemerintah atau daerah tingkat di atasnya. Pemerintah/Daerah tingkat atasnya yang memberikan tugas tersebut yang merencanakan kegiatan atau membuat kebijaksanaan kemudian daerah yang diberi tugas hanya sekedar melaksanakannya, tetapi mempunyai tugas dan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas yang diembannya kepada yang menugaskan yaitu pemerintah atau daerah tingkat atasnya.

C. Daerah Istimewa

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan

pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Artinya diaturnya hal ini dalam UUD 1945 mendukung eksistensi pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa (baik provinsi, kabupaten kota, maupun desa). Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Yang dimaksud satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus untuk mengatur rumah tangga dan urusan masing-masing sesuai kebutuhan dari masing-masing daerahnya. Undang-Undang Khusus daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.⁷²

1. Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

DKI Jakarta adalah daerah pusat tempat ibukota negara dan pusat pemerintahan Negara Republik Indonesia. Jakarta adalah daerah yang diberi keistimewaan yang berbeda dengan daerah-daerah lain. Dikarenakan Jakarta merupakan daerah yang menjadi pusat pemerintahan, maka dari itu pemerintah memberikan keistimewaan berupa Daerah Khusus Ibukota. Daerah Khusus Ibukota hanya ada satu (1) di Indonesia, yaitu Jakarta. Jakarta mempunyai Undang-Undang yang berbeda dengan daerah lain dan Undang-Undang ataupun peraturan yang berlaku di Jakarta

⁷² Sekretariat Jendar MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2001, hlm. 83.

belum tentu dapat digunakan untuk daerah-daerah lainnya. Bagi Provinsi DKI Jakarta diberlakukan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kekhususan ini diberikan untuk memudahkan otonomi dari daerah Jakarta untuk mengatur pemerintahan negara yang terpusat di daerah. Selain itu juga untuk memajukan daerah dan kepentingan yang harus diutamakan dikarenakan Jakarta merupakan Ibukota negara Republik Indonesia yang tentunya berbeda dengan daerah lainnya.⁷³

2. Daerah Istimewa Aceh

Daerah Istimewa Aceh yang dulunya bernama Nangroe Aceh Darussalam mempunyai otonomi tersendiri yang berbeda dengan daerah lain. Keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Aceh adalah keistimewaan di dalam urusan keagamaan, otonomi daerah, serta adanya partai lokal yang hanya ada di Daerah Istimewa Aceh. Pengakuan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh didasarkan pada perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia yang menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut

⁷³ Muhammad Ahlul Amri Buana, *Keistimewaan Daerah Dalam Konstitusi (Studi Kasus Keistimewaan Yogyakarta)*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat.⁷⁴

Daerah Aceh sangat dikenal dengan nama Serambi Mekah, oleh karena itu hukum yang berlaku di Daerah Istimewa Aceh adalah hukum islam. Hal ini tentu berbeda dengan hukum nasional yang berlaku yang masih menganut hukum buatan Belanda. Akan tetapi karena Daerah Istimewa Aceh masih merupakan wilayah Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia, maka oleh pemerintah pusat, Daerah Istimewa Aceh diberi kekuasaan untuk mengatur daerahnya. Undang-Undang otonomi Aceh antara lain tentang aturan hukum Islam yang berlaku di wilayah Daerah Istimewa Aceh, serta aturan tentang otonomi yang mengatur bahwa adanya partai lokal yang mengikuti pemilu tetapi partai tersebut hanya ada dan berlaku di Daerah Istimewa Aceh. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

Bagi Provinsi NAD diberlakukan UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lahirnya Undang-undang ini dilatarbelakangi setidaknya-tidaknya oleh dua fenomena, satu terdapat di Aceh dan satu lagi ditingkat nasional. Yang pertama,

⁷⁴ Soebardjo, *Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh, Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, Bahan Kuliah, Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, 2012, hlm. 1.

berkaitan dengan konflik Aceh yang timbul akibat adanya Gerakan Aceh Merdeka sejak tahun 1976. Sedang yang kedua berkaitan dengan reformasi yang menuntut perubahan di segala bidang kehidupan bermasyarakat dan bernegara termasuk mengubah pola hubungan antara pusat dan daerah.⁷⁵

Masalah pemberian status Daerah Istimewa kepada Aceh dan juga Daerah Otonomi Khusus kepada Papua merupakan suatu bentuk dimana pemerintah pusat tidak mau melepaskan daerah tersebut dari kesatuan wilayah negara Republik Indonesia. Karena pemerintah pusat sadar bahwa daerah-daerah tersebut menuntut untuk melepaskan diri, maka pemerintah pusat mensiasatinya dengan pemberian otonomi khusus ataupun status daerah istimewa kepada masing-masing daerah. Kewenangan ini merupakan suatu pengganti kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah di daerah Aceh diberikan wewenang untuk mengatur urusan daerahnya dalam batas wilayahnya sendiri, dan daerah lain tidak bisa untuk mengambil alih. Pemerintah di daerah Aceh berbeda dengan pemerintahan di daerah lainnya ataupun dengan bentuk pemerintahan pusat.⁷⁶

Penyelenggaraan pemerintahan dari Daerah Istimewa Aceh lebih menitik beratkan kepada hukum berdasarkan syariat Islam. Karena hal ini sedikit berbeda dengan aturan pemerintahan pusat Negara Republik Indonesia, maka pemerintah pusat memberikan status daerah istimewa untuk Aceh. Langkah ini diambil sebagai bentuk perwujudan dari Pasal 18

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 3.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 4.

Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang mempunyai berbagai macam kebudayaan dan pemerintahan sendiri antara masing-masing daerah.

3. Daerah Otonomi Khusus Papua

Bagi Provinsi Papua dan Papua Barat diberlakukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Otonomi khusus adalah kompensasi dari sebuah permintaan merdeka. Akibat dari pemerintah RI tidak memberikan kemerdekaan, maka diberikanlah otonomi khusus. Oleh karena itu, bagi orang Papua, otonomi khusus itu adalah pengganti merdeka.⁷⁷

Minimnya kondisi rakyat Papua disebabkan berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bersifat sentralistik dan belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Akibatnya terjadi kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik.⁷⁸

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua, Pemerintah Pusat memberlakukan Otonomi Khusus di Provinsi Papua melalui UU Otonomi Khusus Papua. Pengertian Otonomi Khusus Papua

⁷⁷ Eriska, *Otonomi Khusus Papua*, Materi Bahan Kuliah, Unair, Surabaya, 2013, hlm. 6.

⁷⁸ Penjelasan Umum UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

berdasarkan UU Otonomi Khusus Papua adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Melalui Otonomi Khusus ini diharapkan kesenjangan pembangunan Provinsi Papua dengan daerah lain dapat diminimalisir sekaligus meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya.⁷⁹

Pembentukan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (selanjutnya disebut UU Otsus Papua) yang mulai berlaku pada tanggal 21 November 2001. Pembentukan otonomi khusus bagi Provinsi Papua ini selaras dengan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Di dalam Penjelasan Umum UU Otsus Papua dijelaskan bahwa otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka NKRI. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia

⁷⁹ Eriska, *op.cit.* hlm. 7.

sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi khusus ini dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam kerangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan Provinsi lain.⁸⁰

4. Daerah Istimewa Yogyakarta

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dimaksud dengan satuan-satuan pemerintahan daerah istimewa adalah Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengakuan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada hak asal-usul wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai penerus Kerajaan Mataram, peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, serta balas jasa Presiden Soekarno atas pengakuan raja-raja tersebut yang menyatakan wilayah mereka adalah bagian dari Republik Indonesia. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang pertama adalah Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan wakilnya adalah KGPAA Paku Alam VIII, masing-masing gubernur dan wakil gubernur memiliki masa jabatan seumur hidup.⁸¹

Berdasarkan penegasan undang-undang baik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ <http://pkbh.uad.ac.id/perbedaan-antara-daerah-khusus-dan-daerah-istimewa/>

32 Tahun 2004, pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mengalami perubahan. Artinya apa yang telah ditetapkan UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 jo UU No. 9 Tahun 1955 adalah tetap. Setelah lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaaan DIY, kedudukan DIY sebagai daerah istimewa semakin kokoh dan memiliki penjelasan normative, karena secara substansif telah ditentukan letak dan posisi keistimewaannya.⁸²

Substansi keistimewaan Yogyakarta terletak kepada keistimewaan Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang meliputi pengakuan secara legal posisi Kasultanan dan Pakualaman sebagai warisan budaya nasional (*national heritage*) dan yang kedua meliputi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia.⁸³

Perbedaan yang sangat mendasar ada pada bentuk dan susunan pemerintahan terletak pada pengintegrasian Kasultanan dan Pakualaman ke dalam struktur pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan sekaligus pemisahan wewenang antara struktur pengelola urusan politik dan pemerintahan sehari-hari dengan urusan politik strategis.⁸⁴

Konsekuensi dari pemberian wewenang kepada Kasultanan dan

⁸² Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 139.

⁸³ Cornelis Lay, *Keistimewaan Yogyakarta Monograph and Politics and Government*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2008, hlm.40

⁸⁴ *Ibid.*

Pakualaman adalah bahwa *paugeran* yang mengatur tata cara menghasilkan Sultan dan Paku Alam harus menjadi dokumen publik. Demikian pula sumber rekrutmen pemegang kekuasaan sebagai Sultan terbatas pada keturunan Raja.⁸⁵

Alasan pemberian status sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dalam bidang kebudayaan, pertanahan, serta penataan ruang. Kewenangan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ini diwujudkan dengan kewenangan penuh dalam menetapkan kebijakan-kebijakan dan dalam merumuskan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang ketiga urusan tersebut.

Keistimewaan di bidang kebudayaan dikarenakan pada pertimbangan bahwa Yogyakarta adalah satu-satunya daerah yang mempunyai kasultanan yang masih diakui oleh negara dan pemerintah pusat untuk ikut mengatur pemerintahan di daerah. Alasan lain juga karena Kasultanan dan Paku Alam memiliki budaya yang khas yang mencerminkan kebudayaan jawa yang sangat kental. Sementara itu untuk pemberian kewenangan untuk bidang penataan ruang dan pertanahan didasarkan pada pertimbangan bahwa tanah Kasultanan dan Paku Alam mempunyai fungsi sosial untuk perlindungan bagi kelompok-kelompok marginal.⁸⁶ Alasan lain pemberian keistimewaan dilihat dari sistem penataan ruangnya karena memiliki fungsi kebudayaan. Penataan ruang di kota Daerah Istimewa Yogyakarta tidak hanya semata-mata menyangkut

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

dimensi fisik, tetapi sekaligus menggambarkan filosofi keseimbangan / harmoni yang menjadi fungsi dan fondasi dari kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta.⁸⁷



⁸⁷ *Ibid.*