

**DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA
KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

TESIS



Disusun Oleh:

BAYU KRISNAPATI

NIM : 10.912.579

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
MAGISTER ILMU HUKUM
YOGYAKARTA**

2012



**DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA
KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

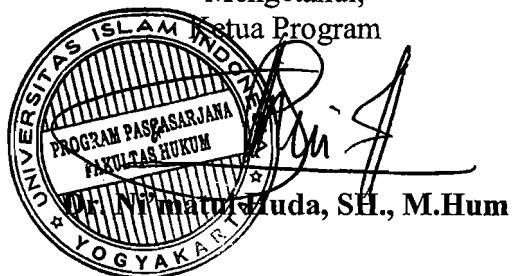


Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam Ujian Tesis pada Tanggal 07 November 2012

Pembimbing:

[Signature]
Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum

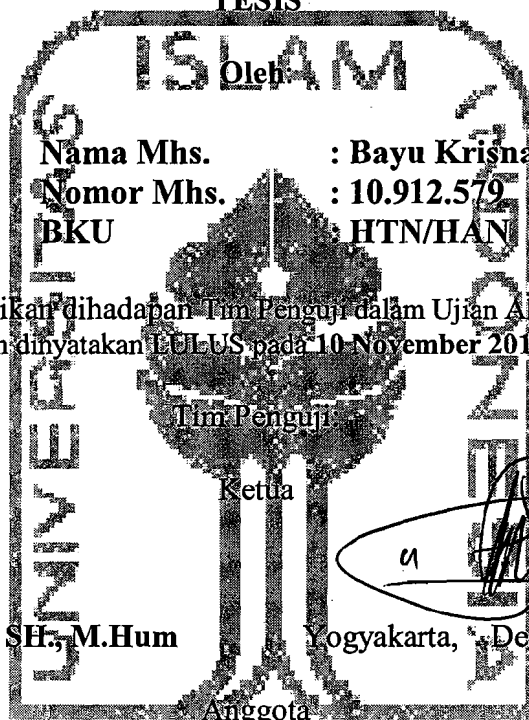
Mengetahui,
Ketua Program





**DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA
KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

TESIS



ISLAM
Oleh

Nama Mhs. : Bayu Krisnapati
Nomor Mhs. : 10.912.579
BKU HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada 10 November 2012

Tim Penguji

Ketua

Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum

Yogyakarta, Desember 2012

Anggota

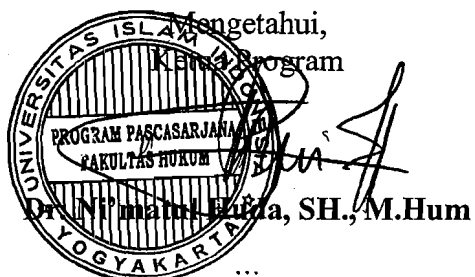
Dr. Muntoha, SH., M.Ag

Yogyakarta, Desember 2012

Anggota

Ridwan, SH., M.Hum

Yogyakarta, Desember 2012



PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan Judul:

DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

benar-benar karya penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Jakarta, 01 Desember 2012


METERAI
TEMPEL
PAJAK HEBARAN BANGSA
TGL. 20
50FC5AAF7349696
ENAM RIBU RUPIAH
6000 DJE

BAYU KRISNAPATI
BAYU KRISNAPATI

HALAMAN MOTTO

*“Hanya kepada-Mu kami menyembah dan hanya kepada-Mu kami
mohon pertolongan”*

{QS. AL-Faatihah : 5}



*“Biarlah kaum imperialis membabi buta. Di udara dan laut mereka
bisa menang. Semua kota besar mungkin mereka bisa duduki. Tetapi
selama lembah, daratan dan lereng gunung terus ditanami menurut
rencana ekonomi yang teratur dan rapi, selama semangat rakyat
masih bulat percaya pada Hak Kemerdekaannya, selama Tentara
Rakyat masih pegang semangat yang menyala-nyala itu, Saudara
sekalian, akhirnya musuh mesti akan bertekuk lutut dengan tiada
perjanjian suatupun”*

{Tan Malaka, 28 November 1945}

*“Dari sabang sampai merauke kita bertempur terus, didaratan dan
lautan kita berontak terus, sedjengkalpun takkan mundur, biarpun
sampai hantjur, biarpun kita ini gugur. Indonesia tanah airku, itu
tanah pusaka, dihiast merah putih untuk selama-lamanya”*

{Muhammad Yamin, Lagu Tahanan Politik, 28 Oktober 1928}

HALAMAN PERSEMBAHAN



“Tesis ini oleh Penulis dedikasikan khusus buat ayahanda tercinta, H. Miftahurrohman yang telah memberikan bara api semangat tiada henti untuk selalu setia pada konsistensi berfikir”

KATA PENGANTAR

Ilahi..., anta maqshudi wa ridhaka mathlubi. Allhumma a'thini mahabbataka wa maghfirataka ya ilahal 'alamin. Sebagai makhluk, aku sangat menyadari bahwa seluruh pengabdianku terhadap-Mu tak akan pernah dapat mengimbangi segala nikmat dan petunjuk yang telah Engkau anugerahkan kepadaku, ya Allah. Hanya dengan kata-kesyukuran yang sangat sederhana, *alhamdulillah*, selalu ku panjatkan atas segala nikmat itu dengan harapan semoga senantiasa membawa keberkahan dalam setiap langkahku dalam mengarungi kehidupan ini. Teringat akan perjuangan Nabi Muhammad Saw, ku panjatkan pula do'a pada-Mu, ya Tuhan semesta alam, untuk menyampaikan salawat dan salam kami kepadanya, makhluk-Mu yang paling mulia. *Allhumma sholli wa sallim wa barik 'ala saidina Muhammad wa 'ala alihi wa ash habibihi ajma'in.* Semoga kami tetap menjadi umatnya yang taat dan memegang teguh ajaran Islam hingga akhir waktu berjalan di bumi ini. *Amin.*

Hal lain yang juga sepenuhnya penulis yakini, bahwa karya ini masih jauh dari kata sempurna sehingga bagi pihak yang "sempat" membaca dan mengamati gagasan dalam karya ini, penulis berharap dapat memberikan pandangan dan masukan kepada sebagai bahan koreksi dan perbaikan serta penyempurnaan formula yang telah penulis gagas dengan berdasar pada penelusuran terhadap berbagai bahan yang bisa dibjang masih terbatas.

Akhirnya, tidak dapat kami pungkiri segenap dukungan kepada penulis dalam penyelesaian studi di Magister Hukum UII dan juga penyelesaian karya ini dengan sangat memuaskan, yang wajib penulis sampaikan ucapan terimakasih kepada mereka melalui kata pengantar ini. Dengan kerendahan hati dan ketulusan, penulis sampaikan terimakasih kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec, atas dukungan dan nasehat Bapak selama ini, terutama ketika masih bekerjasama dalam pengabdian penulis di Divisi Humas, rektorat UII;

2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Dr. Rusli Muhammad, SH., MH;
3. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum, Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, sekaligus pembimbing penulis dalam menyelesaikan Tesis ini. Cara membimbing yang diperanakan sosok ini telah memberikan inspirasi khusus bagi penulis bagaimana seharusnya menjadi seorang akademisi sejati.
4. Guru-guru (para dosen) penulis di Program Magister FH UII, yang memberikan berbagai pencerahan kepada penulis dalam menyelami jagat hukum di Indonesia.
5. Kedua orang tua penulis, Bapak H. Miftahurrohman dan Ibu Hj. Nurul Aini tercinta, atas kasih sayang serta nasehat-nasehat yang diberikan demi masa depan penulis. Semoga Tesis ini menjadi salah satu kewajiban yang telah ditunaikan oleh penulis sebagai seorang anak yang berbakti kepada orang tuanya.
6. Adikku tersayang Shohebul Fadlan dan Irfa Shofiatul Widad, terima kasih untuk senyum dan kegembiraannya. Kalian adalah inspirasiku.
7. Semua teman-teman Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 2010, terima kasih atas dukungannya.
8. Para staf administrasi, khususnya bagian pengajaran dan bagian presensi dan perpustakaan yang telah banyak membantu terselenggaranya proses belajar mengajar di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
9. Teman serumah, Jamaluddin Ghofur, SH., Azwar Anan, Heriyanto, terima kasih atas semua bantuan dan pengertiannya. Tanpa kalian, Tesis ini akan terhambat dalam penyelesaian.

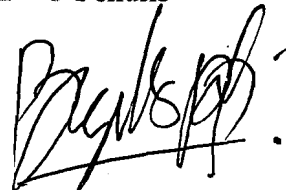
10. Sahabatku yang selalu mengisi hari-hariku dalam perkecimpung di dunia akademisi, M. Ikhwan Wahyudi, Agung Setiawan, Afta Pratisara, Lut, Ahmad Rifqi, terima kasih atas semuanya.

Tiada kemampuan penulis untuk membalas semua bantuan dan pertolongan yang diberikan, selain seuntai doa dan harapan kiranya uluran tangan yang tulus dari Bapak/ibu dan saudara/saudari, semoga mendapat balasan pahala yang berlipat ganda dari Allah SWT. *Amin ya rabbal alamin.*

Akhir kata, dengan segala kerendahan hati, penulis persembahkan Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan dari pihak-pihak yang berkepentingan dan penulis sendiri. Penulis menyadari sepenuhnya tiada hasil tanpa usaha dan doa. Demikian pula Tesis ini, terdapat begitu banyak kekurangan baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Untuk itu penulis sangat menghargai setiap masukan dan koreksi yang konstruktif demi penyempurnaan karya tulis ini.

Yogyakarta, Desember 2012

Penulis



BAYU KRISNAPATI

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
ABSTRAKSI	xiv
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	13
D. Tinjauan Pustaka	14
E. Metode Penelitian	32
F. Sistematika Penulisan	35
BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG BENTUK NEGARA, HUBUNGAN PUSAT-DAERAH DAN DESENTRALISASI	37
A. Bentuk Negara	37
1. Konsep Negara Kesatuan	37
2. Konsep Negara Federal	40
3. Konsep Negara Konfederasi	43
4. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia	44
B. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah	49
1. Hubungan Kewenangan	50
2. Hubungan Pengawasan	53

3. Hubungan dalam Susunan Organisasi Pemerintahan	55
4. Hubungan Keuangan	56
C. Desentralisasi Indonesia	59
1. Konsep Desentralisasi	60
2. Kebijakan Desentralisasi	66
3. Bentuk-bentuk Desentralisasi	70
4. Keuntungan Desentralisasi	73
5. Tujuan Desentralisasi	78

BAB III. MODEL DESENTRALISASI DALAM UU No. 5/1974, UU No. 22/1999 DAN UU No. 32/2004

A. Model Desentralisasi dalam UU No. 5 Tahun 1974

1. Hubungan Kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Daerah yang Dianut UU No. 5 Tahun 1974	88
2. Corak Maupun Karakter Pemerintahan Daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974	92
3. Asas-Asas Pemerintahan Daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974	95
6. Sistem Rumah Tangga dan Susunan Pemerintahan Daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974	99
7. Fungsi Pengawasan dalam UU No. 5 Tahun 1974	103

B. Model Desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1999

1. Hubungan Kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Daerah yang Dianut UU No. 22 Tahun 1999	109
2. Corak Maupun Karakter Pemerintahan Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999	111
3. Asas-Asas Pemerintahan Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999	115
4. Sistem Rumah Tangga dan Susunan Pemerintahan Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999	118
5. Fungsi Pengawasan dalam UU No. 22 Tahun 1999	122

C. Model Desentralisasi dalam UU No. 32 Tahun 2004	124
1. Hubungan Kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Daerah yang Dianut UU No. 32 Tahun 2004	124
2. Corak Maupun Karakter Pemerintahan Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004	127
3. Asas-Asas Pemerintahan Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004	133
4. Sistem Rumah Tangga dan Susunan Pemerintahan Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004	136
5. Fungsi Pengawasan dalam UU No. 32 Tahun 2004	143
BAB IV. DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIC INDONESIA	149
A. Falsafah Desentralisasi Asimetris	149
B. Desentralisasi Asimetris di Yogyakarta	173
1. Unsur Politik-Historis	173
2. Unsur Yuridis	182
3. Unsur Aplikasi	191
4. Pembahasan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	199
C. Desentralisasi Asimetris di Nanggroe Aceh Darussalam	207
1. Unsur Politik-Historis	207
2. Unsur Yuridis	217
3. Unsur Aplikasi	226
D. Desentralisasi Asimetris di Papua dan Papua Barat	236
1. Unsur Politik-Historis	236
2. Unsur Yuridis	245
3. Unsur Aplikasi	255
E. Desentralisasi Asimetris di DKI Jakarta	270
1. Unsur Politik-Historis	270
2. Unsur Yuridis	280

3. Unsur Aplikasi	289
BAB V. PENUTUP	296
A. Kesimpulan	296
B. Saran	303
DAFTAR PUSTAKA	306



ABSTRAKSI

*Studi ini mencoba untuk mengkaji eksistensi dan posisi desentralisasi asimetris dalam NKRI. Sumber yang diulas berdasarkan juskonstitun yang dibuat dan diberlakukan oleh pemerintah berbentuk UU terhadap daerah-daerah desentralisasi asimetris. Penelitian ini menggunakan jenis hukum normatif, pengumpulan data dilakukan dengan cara menghimpun peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, koran atau majalah, dan juga internet yang berkaitan dengan tema penelitian ini. Selayang atas studi ini menggambarkan bahwa (perubahan kedua) khususnya Pasal 18A dan 18B UUD NRI 1945 berimplikasi terhadap perkembangan pemerintahan daerah Indonesia yang bersifat heterogen. Berhubungan dengan studi yang diangkat ini, setidaknya ada dua konsep yang dilontarkan. Pertama, pembahasan desentralisasi secara umum dari tiga periode yakni UU terkait pemerintahan daerah pada masa Orde Baru, Reformasi dan Demokrasi Transisi. Kedua, membahas konsep desentralisasi asimetris berlandaskan pada ketentuan perundang-undangan yang (tidak seragam) asimetris dengan ketentuan UU pemerintahan daerah secara umum, baik bersifat khusus maupun istimewa. Setiap daerah desentralisasi asimetris di Indonesia memiliki karakter yang berbeda-beda, baik tata cara pengaturannya maupun sistem pemerintahan daerah yang dijalankan, hal ini sesuai dengan kearifan klasik *lex agendi lex essendi* (hukum berbudi adalah hukum keberadaan). Fokus kajian studi ini mengulas makna daerah-daerah yang dapat disebut desentralisasi asimetris, yakni Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Aceh, Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.*

BAB I
DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN
REPUBLIK INDONESIA

A. Latar Belakang Masalah

Masalah pemerintahan daerah, termasuk masalah penting di berbagai negara, juga termasuk Indonesia. Khusus di negeri kita, masalah ini menjadi masalah yang aktual dewasa ini. Usaha-usaha dalam bentuk pemikiran dan tindakan kejurusan ini, sejauh ini dapat dipastikan menjadi isu sentral baik politik teoritik maupun politik praktik.

Ditinjau dari segi ketatanegaraan, masalah pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara (Indonesia), perihal pemerintah/pemerintahan daerah itu sendiri, serta hubungannya dengan pemerintah pusatnya tergantung pada bentuk dan susunan negaranya, yakni apakah negara itu berbentuk kesatuan atau berbentuk serikat. Sedangkan kemungkinan-kemungkinan negara kesatuan itu, masih dapat dibedakan, apakah ia negara kesatuan dengan sistem desentralisasi atau negara kesatuan dengan sistem sentralisasi.¹

Desentralisasi harus dipandang secara lebih realistis, bukan sebagai sebuah pemecahan umum bagi masalah-masalah keterbelakangan, tetapi sebagai satu cara yang dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas dan kepercayaan dari berbagai tingkat pemerintahan dalam kondisi baik. Kelemahan-kelemahan potensial pada

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

sistem administrasi pemerintahan yang terlalu sentralistis biasanya harus diimbangi dengan sistem yang lebih desentralistis, dengan memperluas wewenang atau otonomi pemerintahan lokal.²

Saat orde baru berjaya, pemerintahan daerah memiliki karakter hukum tersendiri. Dimulai dari Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang berupa Ketetapan MPRS, Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dinyatakan tidak berlaku lagi, karena materinya dianggap sudah tertampung dalam GBHN pada waktu itu. Sehingga, UU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah No. 18 Tahun 1965 itu diganti dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang berlaku mulai tanggal 23 Juli 1974.

Berbeda dengan peraturan perundang-undangan tentang pokok-pokok pemerintahan daerah terdahulu, yang pada umumnya mengatur tentang pokok-pokok pemerintahan daerah sebagai asas desentralisasi saja, dalam UU No. 5/1974 terdapat beberapa mekanisme baru yaitu pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan serta asas dekonsentrasi.³

Dapat dikatakan skala prioritas tujuan pemberian desentralisasi menurut format politik orde baru terpampang secara jelas dalam penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 yaitu tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama

² Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, Juni 2010, hlm. 43.

³ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, Cetakan Kedua, Agustus 1984., hlm. 13.

dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.⁴

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah menurut Irawan Soejito, yaitu dengan memperhatikan Ketetapan MPR No IV/MPR/1973, menurut UU No. 5 Tahun 1974 dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip dibawah ini :⁵

- a. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
- b. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya;
- c. Azas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan azas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan bagi pelaksanaan tugas pembantuan;
- d. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian;
- e. Tujuan pemberian otonomi tersebut adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan kestabilan politik dan kesatuan.

Setelah reformasi bergulir, perkembangan pemerintahan daerah semakin masif, penyelenggaraan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi dasar dari terbentuknya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, Cetakan Keempat, Oktober 2002., hlm. 59., bandingkan dengan Penjelasan UU No. 5/1974.

⁵ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah...*, *Op. Cit.*, hlm. 13-14.

Menurut SH Sarundajang, UU No. 22 Tahun 1999 disebut sebagai “undang-undang tentang pemerintahan daerah” karena undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi.⁶

Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Hal-hal yang mendasar dari UU ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, UU ini menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota, yang dalam UU No. 5/1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II. Daerah kabupaten dan kota tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.⁷

UU No. 22 Tahun 1999 yang secara substantif merubah paradigma hubungan pusat dan daerah dari corak sentralistik di bawah UU No. 5 Tahun 1974 menuju ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik. Di dalam Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan, bahwa seluruh urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintahan daerah, kecuali wewenang dalam bidang: a) politik luar negeri; b) pertahanan keamanan; c) peradilan; d) moneter dan fiskal; e) agama

⁶ S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op. Cit.*, hlm. 65.

⁷ *Ibid.*, hlm. 65-66.

serta kewenangan dalam bidang lainnya. Kewenangan dalam bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.⁸

Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 bisa dianggap sebagai cetak biru desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Meskipun begitu perlu dicatat bahwa kedua undang-undang tersebut dipersiapkan dalam waktu yang sangat singkat dan tampaknya tidak mengacu pada suatu *grand design* yang seharusnya menyatakan bagaimana arah desentralisasi itu sendiri. Dilakukan revisi kedua terhadap undang-undang tersebut yakni pada tahun 2004 menunjukkan bahwa Indonesia sebenarnya masih mencari bentuk bagaimana mengimplementasikan desentralisasi yang tepat untuk konteks Indonesia. Fakta lain menunjukkan bahwa *grand design* desentralisasi belum atau tidak dipahami pemerintah dari terlihat adanya dua undang-undang yang terpisah yang menjadi acuan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.⁹

Filipina misalnya, terlihat lebih kecil skala desentralisasinya hanya mempunyai satu landasan hukum proses desentralisasi dan otonomi daerah yaitu *local government act* 1991 yang sudah mencakup desentralisasi politik, administratif dan fiskal. Melihat konteks Indonesia, UU No. 22 Tahun 1999 yang dimotori oleh Departemen Dalam Negeri membahas desentralisasi politik dan

⁸ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan...*, *Op.Cit.*, hlm. 84.

⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, Cetakan II, Juni 2010., hlm. 96.

administratif dan UU No. 25 Tahun 1999 yang dimotori oleh Departemen Keuangan membahas desentralisasi fiskal.¹⁰

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.

Menurut Hanif Nurcholis UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 memiliki karakter “semi dua tingkat dengan otonomi luas pada unit dasar”. UU No. 22/1999 jo UU No. 32/2004 mengatur bahwa daerah yang menganut asas dekonsentrasi dan desentralisasi adalah provinsi. Adapun daerah kabupaten dan kota hanya menganut asas desentralisasi. Konsekuensi strukturalnya, daerah provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom sedangkan daerah kabupaten dan kota menjadi daerah otonom penuh. Menurut UU No. 22/1999 kewenangan daerah Provinsi hanya memiliki kewenangan yang terbatas sedangkan daerah Kabupaten dan Kota memiliki kewenangan yang luas. Ketentuan dalam UU No. 32/2004 tidak lagi menggunakan istilah kewenangan tapi urusan pemerintahan.¹¹

Berbeda dengan UU No. 22/1999 yang tidak secara spesifik menentukan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, UU No. 32/2004 menentukan bahwa urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Provinsi secara jelas sama dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota. Hal

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, Cetakan Kedua (Revisi), Maret 2007., hlm. 57-58.

yang membedakan hanya ruang lingkup saja, dilihat dari kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.¹²

Ada hal yang sama di dalam UU No. 32 Tahun 2004 secara prinsip sama dengan UU sebelumnya, tetapi redaksinya mengalami perubahan, yakni tentang kewenangan atau urusan yang ditangani pemerintah pusat yang semula (menurut UU No. 22 Tahun 1999) ditulis dalam lima urusan yang pasti yakni urusan politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal nasional, dan agama.¹³ UU No. 32 Tahun 2004 mengurainya menjadi enam urusan, yakni urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.¹⁴ Perubahan ini dilakukan untuk mengikuti perubahan peraturan perundang-undangan yang sejak tahun 2000 (sesuai dengan Tap No. VI/MPR/2000 dan Tap No. VIII/MPR/2000 yang memisahkan POLRI dan TNI membedakan fungsi dan institusi pengurusan bidang pertahanan dan keamanan.¹⁵

Moh. Mahfud MD mengatakan, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kini berlaku dan yang merupakan respon terakhir atas tuntutan politik ternyata juga menimbulkan masalah sehingga ia pun harus

¹² Adapun urusan pemerintahan tersebut adalah: a). Perencanaan dan pengendalian pembangunan; b). Perencanaan, pengawasan, dan pemanfaatan tata ruang; c). penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d). Penyediaan sarana prasarana umum; e). Penanganan bidang kesehatan; f). Penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; g). Penanggulangan masalah sosial; h). Pelayanan dibidang ketenagakerjaan; i). Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; j). Pengendalian lingkungan hidup; k). Pelayanan pertanahan; l). Pelayanan kependudukan dan catatan sipil; m). Pelayanan administrasi umum pemerintahan; n). Pelayanan administrasi penanaman modal; o). Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; p). Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Ibid.*, hlm. 58.

¹³ Lihat, Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999.

¹⁴ Lihat, Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 227.

dianggap sebagai bagian dari eksperimen yang belum selesai dan harus diperbaiki kembali, meskipun hanya menyangkut hal-hal tertentu saja.¹⁶

Di sisi lain, pemerintahan daerah harus pula memandang keberagaman daerah yang sifatnya tidak sama antar daerah satu dengan yang lain. UUD NRI 1945 telah memberikan sinyal positif akan hal itu, sekiranya UU No. 32 Tahun 2004 dianggap belum mengakomodir 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 daerah¹⁷, hubungan keuangan¹⁸, penghormatan terhadap daerah-daerah tersebut¹⁹, serta pengakuan negara atas hak-hak tradisional daerah yang ada dan tumbuh dalam masyarakat dalam wilayah tertentu di Indonesia²⁰.

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan oleh pusat terhadap daerah-daerah yang memiliki ciri khas tersendiri merupakan pelimpahan wewenang

¹⁶ Sejak awal kemerdekaan, politik hukum otonomi daerah senantiasa digariskan melalui proses eksperimen yang seperti tak kenal selesai. Ia selalu berubah dan diubah sesuai dengan perubahan konfigurasi politik. Perubahan ini menyangkut berbagai aspek dalam sistem otonomi, seperti aspek formal, materiil, nyata, seluas-luasnya, hubungan kekuasaan, cara pemilihan dan sebagainya, yang dalam praktek di lapangan senantiasa menimbulkan masalah yang berbenturan dengan budaya dan perilaku politik yang selalu mengalami tolak-tarik antara elite dan massa. *Ibid.*, hlm. 218-219.

¹⁷ Pasal 18 A ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah".

¹⁸ Pasal 18 A ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang".

¹⁹ Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi "Negara mengakui dan menghormati satuansatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang".

²⁰ Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi "Negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

(desentralisasi) yang bersifat asimetris (tidak seragam). Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau juga dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric outonomy*), wilayah tertentu dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain. Istilah desentralisasi asimetris ini sering dapat dipertukarkan dengan istilah otonomi yang digunakan oleh negara yang mengalami separatisme, dalam kaitan itulah Van Houten mendefinisikan otonomi khusus sebagai berikut:²¹

Kewenangan legal yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah khusus secara etnis, membuat keputusan publik mendasar dan melaksanakan kebijakan publik secara bebas di luar sumber kewenangan negara, tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman kami, otonomi berarti hak masyarakat etnis atau penduduk di suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan sendiri, untuk melaksanakan suatu yuridiksi eksklusif.

Irfan Ridwan Maksun berpendapat, mengenai pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudoyono terkait Daerah Istimewa Yogyakarta yang terkesan mempersoalkan nilai monarki dalam konstruksi pemerintahan Yogyakarta, sebetulnya tidak tepat menempatkan monarki dan demokrasi sebagai nilai-nilai yang saling beroposisi. Sebuah sistem monarki dapat hidup secara demokratis dengan efektif dan sukses seperti yang terjadi di Inggris, Jepang, Belanda dan Monako. Sistem monarki di tingkat lokal pun dapat terjadi di negara demokratis dengan menempatkan struktur itu secara istimewa dan memiliki kekhasan tersendiri sehingga otonomi bersifat asimetris. Ini dicontohkan antara lain oleh India dan Malaysia.²²

²¹ Lihat, Jacobus Pervidya Solossa, *Otonomi Khusus Papua; Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam NKRI*, Pustaka Sinar Harapan, 2005, hlm. 53.

²² Irfan Ridwan Maksun, *Otonomi Yogyakarta*, 3 Desember 2010, *Kompas*.

Desentralisasi asimetris juga diterapkan pada wilayah ibu kota Indonesia yaitu DKI Jakarta berlandaskan pada UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 227 ayat (1) *Khusus untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia, diatur dengan undang-undang tersendiri; dan ayat (2) Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara berstatus sebagai daerah otonom, dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom.*

Dalam UU No. 29 Tahun 2007, berisi tentang wewenang pejabat pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi yang dimilikinya harus sesuai dengan peraturan yang berlaku (Wilayah Administratif), kekhususan yang paling menonjol dari Provinsi Jakarta sebagai daerah Ibukota Indonesia yang mana hanya Gubernur dan DPRD Provinsi yang dipilih secara langsung lewat pemilihan umum, sedangkan dalam pengangkatan Bupati/Wali Kota tidak dipilih secara langsung melainkan dipilih oleh Gubernur dengan Persetujuan DPRD Provinsi.²³

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), mendasarkan pada Tap No. IV/MPR/1999 maka diberlakukanlah UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (lembaran Negara No. 114

²³ Lihat UU No. 29 Tahun 2007, Pasal 19 yang diantaranya berbunyi :

- (1) Kota administrasi/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati.
- (2) Walikota/bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
- (3) Walikota/bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Walikota/bupati bertanggung jawab kepada Gubernur.
- (5) Walikota atau bupati dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil walikota atau wakil bupati.
- (6) Wakil walikota/wakil bupati diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
- (7) Wakil walikota/wakil bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (8) Wakil walikota/wakil bupati bertanggung jawab kepada walikota/bupati.

tahun 2001, 9 Agustus 2001). Undang-Undang ini mengatur kewenangan yang bersifat khusus (NAD) ini berbeda dengan kewenangan Pemerintahan Daerah sebagaimana UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.²⁴ UU No. 18 Tahun 2001 kemudian dicabut diganti dengan UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (UU PA).²⁵

UUPA adalah hasil dari sebuah produk hukum yang lahir dari partisipasi semua elemen yang ada di Aceh, terutama unsur perguruan tinggi.²⁶ Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini mengatur dengan tegas bahwa pemerintahan Aceh tidak dapat dipisahkan dari NKRI dan tatanan otonomi seluas-luasnya tetap diterapkan di Aceh berdasarkan UUPA ini merupakan subsistem dari sistem pemerintahan secara nasional. Dengan demikian, otonomi seluas-luasnya pada dasarnya bukanlah hanya sebagai hak, melainkan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya di Aceh.²⁷

Pelimpahan wewenang pemerintahan pusat terhadap daerah yang tidak seragam (desentralisasi asimetris) juga diberikan kepada Provinsi Papua dan Papua Barat. Bentuk konkrit desentralisasi asimetris ini dapat di lihat dalam UU No. 22 Tahun 2001 yang diberlakukan kepada seluruh penjuru wilayah Provinsi Papua, kemudian pada Tahun 2008 semenjak dikeluarkannya Perpu No. 1 Tahun

²⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang No. 18 Tahun 2001, tentang Otsus (NAD).

²⁵ Lihat, Pasal 272 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

²⁶ Hal ini dapat dibuktikan dari draft awal rancangan UU PA yang diserahkan oleh eksekutif kepada legislatif merupakan penggabungan dari 3 (tiga) draft yang masing-masing disampaikan oleh Universitas Syiah Kuala (Unsyiah), Institute Agama Islam Negeri (IAIN) Ar-raniry dan Universitas Malikussaleh Lhoksuemawe (Animal). Kemudian dalam perjalanan RUUPA tersebut mengakomodir semua masukan, baik dari GAM, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Para Ulama, Organisasi Pemuda dan Wanita. Lihat, Eddy Purnama, *Refleksi Otonomi Khusus Berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2006*, Seminar Nasional, Program Pasca Sarjana, Program Studi Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 25 – 26 Januari 2010.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

2008 jo. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 menegaskan Provinsi Papua dibelah menjadi dua bagian, yaitu menjadi Provinsi Papua dengan Provinsi Papua Barat.²⁸

Keadaan hukum yang seperti ini maka secara otomatis berlaku pula kewenangan khusus yang sama bagi Provinsi Papua Barat, secara eksplisit sudah tentu harus ada Majelis Rakyat Papua Barat (MRPB) yang kewenangannya memberikan perlindungan bagi hak-hak orang asli Papua Barat, sebagai representasi kultural seperti yang ada di Provinsi Papua Barat, dengan mendasarkan wewenang MRP yang dituangkan dalam Pasal 20 UU Otsus diantaranya;²⁹

1. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP;
2. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur.
3. Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua, khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua;
4. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangku hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
5. Memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRP Kabupaten/Kota serta Bupati/Wali Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

²⁸ Dalam pembagian wilayahnya menurut penjelasan umum Perpu No.1 Tahun 2008, (*Wilayah Provinsi Papua*) terdiri dari beberapa kabupaten diantaranya; Kabupaten Jayapura, Kabupaten Merauke, Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Mimika, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Paniai, Kabupaten Nabire, Kabupaten Yapen Waropen, Kota Jayapura, Kabupaten Waropen, Kabupaten Supiori, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Boven Digul, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Keerom, Kabupaten Asmat, Kabupaten Mappi, Kabupaten Sarmi, Kabupaten Memberamo Raya, Kabupaten Memberamo Tengah, Kabupaten Yalimo, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Nduga, Kabupaten Puncak, dan Kabupaten Dogiyai. Sedangkan (*Wilayah Provinsi Papua Barat*) terdiri dari; Wilayah Provinsi Papua Barat pada saat ini meliputi Kabupaten Manokwari, Kabupaten Teluk Wondama, Kabupaten Teluk Bintuni, Kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Sorong, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Sorong Selatan, dan Kota Sorong.

²⁹ Lihat isi Pasal 20 Undang-Undang Otonomi Khusus Papua No. 21 Tahun 2001.

Dari uraian di atas, permasalahan yang dapat dimunculkan dalam tulisan ini adalah, apakah model desentralisasi dalam UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah?; apakah berdampak positif jika sebagian daerah diberlakukan desentralisasi asimetris (tidak seragam) di Indonesia?; serta bagaimana kedudukan desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia?.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana model desentralisasi dalam UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004?
2. Bagaimanakah kedudukan desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menelusuri kebijakan pemerintah dalam memberlakukan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, khususnya terkait model desentralisasi yang diberikan. Serta mencoba untuk memastikan posisi hukum sebagian daerah yang memiliki wewenang khusus diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang yang berlaku (desentralisasi asimetris) dan kedudukan desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoritis

Memberikan kontribusi terhadap pengembangan khasanah keilmuan hukum secara umum dan terhadap hukum tata negara pada khususnya.

2. Kegunaan Praktis

Memberikan sumbangsih pemikiran dan masukan kepada semua pihak yang berkepentingan melalui wahana akademis, dengan memaparkan model desentralisasi dari tiga undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang pernah dan/atau masih berlaku, terutama bagi pemerintah pusat agar betul-betul melihat daerah sebagai aset bangsa dengan membuat regulasi berdasarkan peraturan yang layak bagi tiap-tiap daerah dengan tidak memaksakan keseragaman. Serta agar dapat dipastikan bahwa teori desentralisasi asimetris (tidak seragam) ada dan dapat diberlakukan kepada daerah-daerah yang layak mendapatkannya berdasarkan UUD NRI 1945.

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Kesatuan

Negara kesatuan menurut Thorsten V. Kalijarvi adalah negara dimana seluruh kekuasaannya dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan bagian-bagian di negara itu. Dengan kata lain negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan.³⁰

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah (*gebiedsdeel*), dengan kata lain sebagai penjelmaan dari bagian suatu kesatuan yang disebut wilayah (*gebied*).³¹ Ciri yang melekat pada negara kesatuan yang bersifat esensiil ialah : *Pertama*, adanya supremasi dari parlemen atau lembaga perwakilan rakyat pusat (*supremacy of the central parliament*). *Kedua*,

³⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 29.

³¹ *Ibid.*

tidak adanya badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan (*the absence of subsidiary sovereign bodies*).³²

Teori mengenai negara kesatuan tidak dapat dipisahkan dari konsep kebangsaan dalam suatu negara. Ernest Renan,³³ mengatakan melalui kuliah umumnya berjudul "*Qu'est-ce qu'une nation?*" (apakah bangsa itu?) di Universitas Sorbonne Paris, tahun 1882, telah mengingatkan bangsa-bangsa di dunia ini. Kata Renan, bangsa itu tidak dapat disamakan dengan kesatuan manusia yang didasarkan atas *kesamaan ras, bahasa dan agama*. Sebab terbukti di Perancis itu, meskipun masyarakatnya multietnis, ras, dan agama, mereka tetap merupakan satu bangsa, satu *nation*, yaitu bangsa Perancis. Di Swiss, meskipun mereka tidak mempunyai bahasa persatuan (seperti kita punya bahasa Indonesia), mereka tetap satu bangsa Swiss. Bangsa (*nation*) adalah suatu kesatuan solidaritas, suatu jiwa dan suatu asas spiritual. Solidaritas bangsa dibangun dengan kesamaan perasaan pengorbanan yang dilakukan pada masa lampau, kemudian mereka (rakyat dalam suatu bangsa) mendesain bersama untuk membangun hidup damai untuk masa depan.³⁴

Filosofi tentang sumber kekuasaan (*the origin of power*) dalam konsep negara kesatuan sangat berbeda dengan yang ada di negara federal. Dalam negara federal, *the origin power* terletak di daerah (negara bagian), dengan koordinasi longgar oleh pusat dalam aspek-aspek hubungan luar negeri, fiskal dan keamanan

³² Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik Hukum*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, Agustus 2007, hlm. 78.

³³ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia; Makna, Kedudukan Dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press, Jakarta, Juni 2006, hlm. 215.

³⁴ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran; Tafsir Maudhu'i Atas Berbagai Persoalan Umat*, Mizan, Bandung, 1996, hlm. 330- 333.

nasional. Disini semua daerah (negara bagian) akan terlihat menjadi sangat khas, sangat istimewa dan sangat khusus. Sementara di negara kesatuan, *the origin power* adalah pemerintah pusat, yang kemudian terjadi pelimpahan wewenang kepada daerah yang tentunya tetap pusatlah pemilik kekuasaan yang sejati.³⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia kita adalah negara kesatuan (*unitary state*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*). Prinsip ini dibangun, dikarenakan dalam wilayah Indonesia banyak aneka ragam warna daerah yang berbeda-beda, dengan kata lain bangunan negara kesatuan kita dibangun dengan motto Bhineka-Tunggal Ika (*Unity In Diversity*).³⁶

Perlu diingat, bahasan negara kesatuan tercantum pula dalam UUD NRI Pasal 1 ayat (1) "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*". Istilah negara kesatuan digunakan dalam penjelasan Umum UUD NRI 1945 sebelum amandemen sebagai berikut :

Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan...Istilah negara Persatuan di sini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya ialah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral negara persatuan itu ialah negara kesatuan. Dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara, negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian.³⁷

³⁵ Abdul Gaffar Karim Dkk. (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Cetakan Kedua, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM kerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 61.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 62.

³⁷ Tedjo Sumanto, "Bentuk Negara dan Implementasinya Menurut Undang-Undang Dasar 1945, dalam Padmo Wahjono (Penghimpun), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 22., Dikutip kembali dalam Ni'matul Huda, *Hukum...., Op.Cit.*, hlm. 42.

Prinsip pembagian kekuasaan negara kesatuan, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah : *Pertama*, kekuasaan pada dasarnya milik pemerintahan pusat, daerah diberi hak dan kewajiban untuk mengelola dan menyelenggarakan sebagian kekuasaan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kekuasaan. *Kedua*, pemerintahan pusat dan daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hirarkis. Pemerintah pusat sebagai subordinasi bagi pemerintahan daerah, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal, sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. *Ketiga*, kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, apabila pemerintah daerah tidak dapat menjalankan dengan baik, maka kekuasaan yang dilimpahkan tersebut dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat.³⁸

Syarat pembentukan negara kesatuan terdapat perbedaan jauh dengan syarat pembentukan negara federal. Di antaranya yaitu : *pertama*, pada negara kesatuan terdapat rasa kebangsaan (*nation*) yang erat karena didasari kebersamaan dari awal kesatuan-kesatuan politik yang bergabung sebelum terbentuknya negara. Sementara pada negara federal sebelumnya tidak terikat dalam rasa kebersamaan semacam itu dan tunduk pada kedaulatan bersama dalam negaranya sebelum terbentuknya negara federal.³⁹ *Kedua*, pada pembentukan negara kesatuan, yang menjadi hal yang paling utama adalah kesatuan (*nation*) ada dalam mewujudkan persatuannya dibingkai dalam suatu negara. Sementara pada pembentukan negara

³⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op.Cit*, hlm. 71.

³⁹ Ini dapat kita cermati bersama, seperti yang terjadi pada negara federasi Jerman bersatu yang diawali dengan kehadiran negara Jerman Barat dan Jerman Timur, Amerika Serikat yang diawali dengan keberadaan kedaulatan negara-negara bagiannya, begitupun terjadi pada beberapa negara lainnya, seperti dalam negara federasi Swiss, Australia dan Kanada. Lihat, *Ibid.*, hlm. 69.

federal, kesatuan dari negara yang berdaulat hanya menghendaki persatuan, tetapi bukan kesatuan.

Berbicara perbedaan antara negara federasi dengan negara kesatuan, menurut Kranenburg, ada dua kriteria berdasarkan hukum positif, antara lain :⁴⁰

1. Negara bagian suatu federasi memiliki "*pouvoir constituant*" yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang untuk mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (pemerintahan daerah) secara garis besar telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;
2. Dalam negara federal, wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentuk undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendah (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.

Secara prinsip, negara kesatuan kekuasaannya bertumpu dari atas (pemerintah pusat) dilimpahkan kepada bawah (pemerintah daerah) dengan konsep terbatas atau limitatif sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Serta dalam hubungannya, antara pusat dengan daerah bersifat subordinatif. Tata cara penyerahan atau pelimpahan wewenang, dalam negara kesatuan biasanya dibuat secara jelas (eksplisit) dan mengenai pemberian wewenang kepada daerah disesuaikan dengan kemampuan daerah tersebut dalam menjalankan pemerintahan.

2. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Masalah hubungan pemerintah pusat dan daerah senantiasa merupakan topik diskusi yang menarik untuk dibahas. Hal ini dapat menjadi pertanda bahwa hubungan pusat dan daerah yang telah terjadi selama ini masih dalam taraf

⁴⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluh dua, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 143.

mencari bentuk ke arah pola hubungan yang serasi dan harmonis atas dasar keutuhan negara kesatuan.

Sistem negara kesatuan ditemukan adanya dua cara yang dapat menghubungkan antara pemerintah pusat dan daerah. Cara pertama disebut dengan sentralisasi, dimana segala urusan, tugas, fungsi, dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan ada pada pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Cara kedua dikenal sebagai desentralisasi, dimana urusan, tugas dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada daerah.⁴¹

Pendekatan yang digunakan selama ini dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah masih kurang jelas. Jika kita simak apa yang termaktub dalam UUD 1945 (lama), Pasal 18 beserta penjelasannya, maka yang menjadi landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan di daerah bukan saja tidak memuat istilah dekonsentrasi dan desentralisasi, tetapi juga tidak memberikan petunjuk yang jelas tentang bagaimana sebaiknya hubungan pemerintah pusat dan daerah itu dilaksanakan. Jika kita menyimak, pembicaraan yang terjadi tempo dulu selama berlangsungnya sidang-sidang BPUPKI menunjukkan bahwa masalah dekonsentrasi dan desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan kita telah dibahas secara mendalam. M. Hatta dan M. Yamin dan Soepomo dalam pidatonya telah membicarakan masalah desentralisasi dan dekonsentrasi sebelum UUD 1945 disusun. Memang istilah desentralisasi dan dekonsentrasi tidak dipaparkan atau tidak tercantum secara eksplisit dalam UUD 1945, tetapi para pendiri negara ini

⁴¹ S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.Cit.*, hlm. 81.

tampak menginginkan kedua asas tersebut digunakan sebagai jembatan untuk mempertemukan antara kepentingan pemerintah pusat dan daerah.⁴²

Perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, ternyata ada kehendak untuk menjadikan desentralisasi sebagai satu-satunya asas, atau paling tidak, dekonsentrasi hanya dihargai sebagai komplemen dengan embel-embel vital terhadap desentralisasi. Desentralisasi dengan prinsip otonomi seluas-luasnya kemudian memang sempat diterapkan waktu itu, namun ternyata justru hal itu mendorong daerah ke paham sapatisme. Atas dasar pertimbangan ini, asas desentralisasi dan dekonsentrasi telah ditempatkan pada kedudukan sama penting, berada dalam kedudukan setaraf dan harus dilaksanakan bersama-sama (secara seimbang).

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah ialah hubungan kerja atau berkaitan tugas atau pertalian antara perangkat pemerintah pusat dan perangkat pemerintah daerah baik berupa hubungan vertikal, horizontal maupun diagonal. Hubungan vertikal biasanya merupakan hubungan atas-bawah secara timbal balik, sedangkan hubungan horizontal yaitu hubungan antar pejabat/unit/instansi yang setingkat dan arahnya menyamping. Adapun hubungan diagonal adalah hubungan yang menyilang dari atas ke bawah secara timbal balik antara dua unit yang berbeda induk. Contoh hubungan diagonal ini umpamanya antara Biro Kepegawaian Dari Suatu Provinsi dengan Pusat Diklat Lembaga Administrasi Negara.⁴³

⁴² *Ibid.*, hlm. 82.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 83.

Argumentasi tentang perlunya hubungan antara pusat dan daerah ini adalah bahwa pada dasarnya organisasi pemerintah ini bila ditinjau secara makro adalah satu. Oleh karena itu, hanya satu pula penanggung jawab terakhir pada pelaksanaan pemerintahan, yaitu Presiden. Menurut UUD 1945, negara ini adalah negara kesatuan maka dalam penyusunan undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah serta untuk melaksanakan usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan apa pun dalam rangka kenegaraan harus tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana pelaksanaan otonomi daerah harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan.

Setiap undang-undang desentralisasi memuat mengenai ketentuan-ketentuan tentang hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, misalnya dalam hal penyerahan urusan, pertanggung-jawaban, pengesahan peraturan-peraturan daerah, dan sebagainya. Untuk kejelasan tentang bagaimana melaksanakan hubungan dikeluarkan peraturan-peraturan pemerintah, peraturan menteri, instruksi presiden, instruksi-instruksi menteri maupun surat-surat pernyataan bersama antar beberapa menteri.

Golongan secara garis besar maka hubungan antara pemerintah pusat dan daerah ini akan mencakup hal-hal yang menyangkut hubungan, kewenangan, pengawasan, keuangan, koordinasi dan pembinaan. Adanya hubungan ini disebabkan oleh adanya dua pihak, yaitu pihak pemerintah pusat dan pihak pemerintah daerah. Adanya pemerintah daerah ini dimungkinkan sebagai akibat sistem pemerintahan yang didesentralisasikan. Perangkat daerah akan

melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat yang telah diserahkan menjadi urusan pemerintah daerah, sedangkan perangkat pusat di daerah akan melaksanakan urusan pusat yang tidak atau belum diserahkan kepada daerah.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah dapat ditinjau dari beberapa sudut pandang, seperti luasnya kewenangan antara pusat dan daerah, atau dari sudut keterkaitan antara urusan desentralisasi dan dekonsentrasi. Masing-masing sudut pandang akan melahirkan model tersendiri. Kavanagh mengemukakan adanya dua model utama dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah, yakni:⁴⁴

1. *Agensi* model (model pelaksana). Model ini mengatur, pemerintah daerah semata-mata dianggap sebagai pelaksana oleh pemerintah pusat. “*central government has the power to create or abolish local government bodies and their powers. In this model, the national framework of a policy is established centrally and local authorities, with little scope discretion or variation*”. {wewenang yang dimiliki pemerintah daerah sangat terbatas, sebab kewenangan pemerintah pusat sangat besar, yang mana seluruh kebijakan dikendalikan oleh pusat tanpa adanya campur tangan pemerintah daerah dalam perumusannya. Pemerintah daerah berkewajiban melaksanakan seluruh kebijakan pemerintah pusat dengan keleluasaan yang sangat kecil dan tanpa hak yang berbeda (semua daerah wajib seragam). Dengan menganut model ini, pemerintah pusat sewaktu-waktu dapat membubarkan pemerintah daerah serta mencabut hak dan kewajibannya}.
2. *Partnership* model (model mitra). Model ini dimaksudkan bahwa, pemerintah daerah memiliki suatu tingkat kebebasan tertentu untuk melakukan pemilihan di tingkat daerahnya. “*local government has its own political legitimacy, finance (from rates and services), resources, and even legal powers, and balance of power between the centre and local, fluctuates according to the context. There is to much variation in local services to sustain the agency model, eventhough local authorities are clearly subordinate in the partnership*”. {arti dari model ini menjelaskan bahwa pemerintah daerah tidak hanya semata-mata sebagai pelaksana dari kebijakan pusat, melainkan pemerintah daerah dianggap sebagai partner atau teman kerja. Walaupun demikian hubungan kemitraan tersebut tidak serta merta memberi posisi duduk sama rendah berdiri sama tinggi, melainkan jalinan yang dimaksud

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 85-86.

ialah pemerintah daerah tetap dalam posisi subordinasi terhadap pemerintah pusat. Pemerintah daerah diakui memiliki legitimasi politik tersendiri, wewenang menguasai sumber daya yang terpisah dan mempunyai wewenang tertentu di bidang perundang-undangan.

Penelitian yang pernah dilakukan Bagir Manan pada 1990, dalam disertasinya “Hubungan antara pusat dan daerah berdasarkan azas desentralisasi menurut UUD 1945”, menemukan konsep dasar hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi, berdasarkan hal-hal berikut:⁴⁵

1. *Permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara.* {Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Kata kerakyatan adalah paham demokrasi yaitu pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Dalam pemerintahan daerah, pemerintahan daerah harus diselenggarakan oleh rakyat daerah setempat berdasarkan aspirasi dan kepentingannya. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan artinya bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan demokrasi tersebut harus berdasarkan kearifan (*wisdom*) yaitu segala tindakan yang menghasilkan kedamaian (*peaceful*), bukan malah menciptakan keributan. Dalam permusyawaratan/perwakilan artinya bahwa sistem demokrasi dalam pemerintahan daerah dapat diselenggarakan dalam permusyawaratan langsung seperti desa yang menyelenggarakan demokrasi langsung maupun dalam sistem perwakilan dalam suatu pemerintahan yang lebih kompleks seperti pemerintahan provinsi, kabupaten maupun kota};
2. *Pemeliharaan dan Pengembangan Prinsip-Prinsip Pemerintahan Asli.* {Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah tidak boleh membongkar susunan dan struktur asli pemerintahan masyarakat bangsa Indonesia tapi harus memelihara dan mengembangkannya. Dalam UUD 1945 dan Penjelasannya sangat jelas disebutkan bahwa daerah-daerah yang memiliki susunan asli yaitu bekas-bekas daerah swapraja dijadikan daerah istimewa dengan mengembangkannya menjadi pemerintahan daerah yang demokratis dan modern. Begitu juga dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat tersebut juga harus dihormati statusnya selanjutnya

⁴⁵ Bagir Manan, *Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990. Dibukukan dengan judul “*Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*”, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 161-170.

dikembangkan menjadi satuan pemerintahan modern berdasarkan demokrasi};

3. *Kebhinekaan*. {Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah harus berdasarkan kebhinekaan sesuai dengan semboyan “Bhineka Tunggal Ika”. Bhineka artinya keragaman yaitu berbeda budaya, adat istiadat, agama, suku, dan ras yang dimiliki bangsa Indonesia. Keragaman inilah yang menjadi dasar persatuan, bukan persatuan untuk menjaga keragaman. Prinsip kebhinekaan tersebut ditegaskan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan cara menghormati, mengakui dan mengembangkan susunan asli pemerintahan bangsa Indonesia. Hal ini secara administratif dituangkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial pada pemerintahan daerah, bukan dekonsentrasi. Dengan desentralisasi teritorial tersebut keberagaman bisa dipertahankan dan dikembangkan untuk memperkuat persatuan. Sehingga wujud bangunan bangsa Indonesia adalah keberagaman dalam persatuan dan kesatuan dari perbedaan, bukan keberagaman untuk persatuan dan kesatuan atas perbedaan};
4. *Negara Hukum*. {Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Kemudian Pasal 18 UUD 1945 menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan prinsip permusyawaratan. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan atas hukum dan demokrasi. Dua prinsip yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut melahirkan prinsip pemencaran kekuasaan dan prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial. Sesuai dengan UUD 1945 prinsip pemencaran kekuasaan diwujudkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial. Desentralisasi teritorial dilakukan oleh badan-badan publik yaitu satuan daerah pemerintahan yang lebih rendah. Badan-badan tersebut adalah badan yang mandiri, pendukung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang mandiri. Dengan demikian, kelengkapan pemerintahan desentralisasi tidak berada dalam kedudukan hubungan berjenjang (hirarkis) dengan organ-organ satuan pemerintahan tingkat keatas. Hubungan antara satuan pemerintahan daerah dengan pemerintahan yang lebih atas adalah sama-sama badan publik dengan wewenang, tugas dan tanggung jawab, sesuai dengan ketentuan yang disepakati}.

Prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial adalah bahwa baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sama-sama memikul tanggung-jawab mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial. Karena itu, harus ada pembagian

wewenang, tugas, dan tanggung-jawab. Hal-hal yang lebih bersifat layanan sosial dan perorangan lebih tepat diserahkan kepada daerah. Sedangkan hal-hal yang bersifat kebijakan nasional diserahkan kepada pemerintah pusat. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah harus bermuara pada kesejahteraan dan keadilan sosial.⁴⁶

Di samping itu, badan-badan publik dalam desentralisasi teritorial adalah badan politik. Artinya badan-badan publik yang terbentuk seperti pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan desa adalah badan politik, yaitu badan publik yang pengisiannya dilakukan secara politik (melalui pemilu) dan mempunyai wewenang dalam pembuatan kebijakan yang bersifat politik misal membuat peraturan daerah (fungsi legislasi). Jadi prinsip desentralisasi teritorial menurut UUD 1945 tidak hanya memencarkan urusan-urusan akan tetapi juga aspek politik yaitu diberikannya kebebasan pada pemerintah daerah untuk membuat kebijakan publik berdasarkan kepentingan daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, rakyat daerah tetap memiliki keleluasaan dan kebebasan untuk berprakarsa dan menentukan kebijakan berdasarkan aspirasi dan kepentingannya tanpa harus diatur oleh pemerintah pusat.

3. Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Suatu negara kesatuan dengan asas desentralisasi, terdapat daerah-daerah yang pemerintah daerahnya diberi wewenang mengatur rumah tangga daerahnya itu, yang biasa disebut “swatantra” atau “otonomi”. Logemann menyatakan bahwa kekuasaan bertindak merdeka (*vrijebeweging*) yang diberikan kepada satuan-

⁴⁶ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik...*, hlm. 119.

satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri yang dapat dipergunakannya untuk menyelenggarakan kepentingan umum dan pemerintah berdasarkan inisiatif sendiri itulah yang disebut otonomi, kemudian oleh Van Vollenhoven dinamakan “*eigenmeesterschap*”.⁴⁷

Menurut Soewargono, sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD, dimensi filosofis, formulasi dan implementasi dari pemerintahan daerah Indonesia yang berlandaskan negara kesatuan dengan asas desentralisasi harus berorientasi pada; *Pertama*, Realisasi dan implementasi demokrasi; *Kedua*, Realisasi kemandirian secara nasional dan mengembangkan sensitivitas kemandirian daerah; *Ketiga*, Membiasakan daerah untuk membiasakan diri dalam menangani permasalahan dan kepentingannya sendiri; *Keempat*, Menyiapkan *political schooling* untuk masyarakat; *Kelima*, Menyediakan saluran bagi aspirasi dan partisipasi daerah; *Keenam*, Membangun efisiensi dan efektifitas pemerintahan didaerahnya masing-masing sesuai tugas dan wewenangnya.⁴⁸

Pentingnya pelaksanaan asas desentralisasi dalam pemerintahan daerah di Indonesia dewasa ini, dapat dilihat dalam beberapa segi sebagaimana disebutkan oleh The Liang Gie sebagai berikut:⁴⁹

1. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah menumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;

⁴⁷ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, PT Penerbit dan Balai Buku Ikhtiar, Cet. IV, Jakarta, 1961., hlm. 2.

⁴⁸ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Hukum dan Politik di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 188.

⁴⁹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968, hlm. 35-41.

2. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
3. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
4. Dari segi kultural merupakan pula sebab diselenggarakannya desentralisasi. Kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;
5. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.

Di samping itu ada beberapa keuntungan dianutnya desentralisasi ini dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni antara lain:⁵⁰

- a. Mengurangi bertumpuk-tumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan;
- b. Dalam menghadapi masalah-masalah yang sangat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat;
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya dapat segera diambil;
- d. Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan-pembedaan (diferensiasi-diferensiasi) dan pengkhususan-pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu, khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih muda menyelesaikan diri kepada kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan daerah;
- e. Dengan adanya desentralisasi teritorial, maka daerah otonom dapat dikatakan semacam laboratorium dalam hal berhubungan dengan pemerintahan dan dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik dapat dilokalisir/dibatasi pada suatu daerah tertentu saja oleh karena itu dapat lebih mudah ditiadakan;
- f. Mengurangi kemungkinan campur tangan dari pemerintah pusat;
- g. Lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung. Ini merupakan faktor psikologis.

Ranji kothari berpendapat terkait penggunaan desentralisasi diberbagai negara khususnya asia, bahwa pemerintahan yang terdesentralisir hanya bisa

⁵⁰ Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 12-13.

berhasil pada saat (a) proses desentralisasi dilihat sebagai suatu kesinambungan struktur pemerintahan negara, (b) suatu struktur 'bottom up' yang dinamis dari susunan pemerintahan lokal bergerak pada suatu basis sukarela, (c) kekuatan pembuatan pada tingkat ini sama-sama bisa dibagi oleh semua kelas sosial dan kelas ekonomi, dan (d) rakyat dimobilisir untuk melanjutkan perjuangan mereka untuk hak-hak demokratis melalui organisasi mereka sendiri.⁵¹

Di tilik dari sudut perundang-undangan di daerah-daerah negara kesatuan dengan desentralisasi itu, terlihat adanya pelimpahan wewenang perundang-undangan (dalam arti luas), yang dapat dibagi menjadi dua macam yaitu: a). Pelimpahan wewenang perundang-undangan sehingga pemerintah daerah dapat membuat peraturan daerah atas inisiatif dan menurut garis kebijakannya sendiri (otonomi). b). Pelimpahan wewenang perundang-undangan untuk membuat peraturan daerah menurut garis kebijakan dari pemerintah pusat (*medebewind*).⁵²

Dibandingkan dengan perundang-undangan dalam rangka dekonsentrasi, pada dekonsentrasi pelimpahan wewenang perundang-undangan itu dibekukan oleh pemerintah pusat kepada alat administrasi atau organ pusat yang lebih rendah (yang berada di daerah), sedangkan pada desentralisasi pelimpahan wewenang itu ditujukan kepada alat administrasi daerah atau organ daerah secara langsung.⁵³

⁵¹ Rajni melihat pada sistem pemerintahan yang terdesentralisir tidak hanya sebagai suatu usaha pemfungsian demokrasi yang efektif dari sistem pemerintahan akan tetapi juga sebagai suatu alat transformasi sosial dan ekonomi dari masyarakat pedesaan. Tidak hanya ada konsensus di seluruh negara mengenai isu desentralisasi yang beberapa pihak beranggapan bahwa desentralisasi kekuasaan dapat mengarah kepada kemunculan kekuatan-kekuatan sentrifugal yang mengancam kesatuan nasional. Lihat, Abdul Aziz dan David D. Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-Negara Asia*, Pondok Edukasi, Bantul, 2003, hlm. 13.

⁵² M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 154.

⁵³ F. Sugeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia*, U gama, Yogyakarta, 1968., hlm. 20-22.

M. Solly Lubis memberikan argumentasi terhadap makna desentralisasi dalam pemerintahan daerah di Indonesia dengan memaknai desentralisasi sebagai pengembalian hak dan wewenang dari pemerintah terhadap daerah. Beberapa segi tinjauan desentralisasi pemerintahan daerah menurut beliau antara lain: a.) segi politik dan teknik; b.) segi administratif; c.) segi kultural; d.) segi pembangunan ekonomi.⁵⁴

a). Segi Politik dan Teknik

Semenjak abad ke 19 muncul dua alternatif dalam hal organisasi kekuasaan, yakni apakah kekuasaan itu ditumpukan (*concentrated*) atau disebar (*disperse*). Alternatif ini dibawakan kedalam tata pemerintahan, maka ia menjelma menjadi alternatif antara pemusatan kekuasaan (*centralization*) atau ekonomi daerah (*local otonomy*). Selanjutnya jika pilihan jatuh pada “otonomi daerah”, maka konsekuensinya ialah bahwa pemerintah pusat (*central goverment*) harus menyelenggarakan “desentralisasi”. Jatuhnya pilihan kepada otonomi daerah dengan konsekuensinya “desentralisasi” itu, tentu harus dimulai dengan pertimbangan apa maksud dan sejauh manakah manfaatnya.⁵⁵

Di lihat dari segi politik, desentralisasi bertujuan menghindari penumpukan atau konsentrasi kekuasaan disatu pihak, yang akhirnya dapat menimbulkan tirani atau diktator jika terjadi penumpukan kekuasaan. Bahkan menurut sejarah, hitler dengan sengaja meniadakan sistem desentralisasi untuk mempertahankan diktatorshipnya di Jerman. Penerapan desentralisasi dipandang sebagai usaha pendemokrasian (*democratiseering*) buat mengikut sertakan rakyat

⁵⁴M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 154-157.

⁵⁵*Ibid.*

dalam pemerintahan dan sebagai training untuk mempergunakan hak-hak demokrasi, sedangkan ikut sertanya rakyat dengan aktif dalam pemerintahan daerah dapat membawa pengaruh baik terhadap kesusilaan dalam pemerintahan.⁵⁶

Dari segi teknik, urgensi dari desentralisasi itu dilihat dari teknik organisatoris pemerintahan. Maksud dari semua ini agar terjadi efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Hal-hal yang dirasa lebih *doelmatig* buat diurus oleh pemerintah setempat (*local*) diserahkan pengurusannya pada pemerintah tersebut, sedangkan hal-hal (*matters*) yang dirasa perlu atau lebih tepat buat diurus oleh pemerintah pusat (*central*) tetap ditangan pemerintah pusat. Menurut segi tinjauan ini, desentralisasi itu soal teknik semata-mata yaitu teknik pemerintah yang ditujukan untuk mencapai hasil (*effect*) yang sebaik-baiknya.

b). Segi Administratif.

Bertalian dengan alasan-alasan teknik dan segi *doelmatigheid* (keserasian dengan tujuan; efisiensi) yang disinggung di atas, ialah tujuan dari segi administratif. Maksud dari administratif di sini ialah segenap proses penyelenggaraan yang teratur dalam setiap usaha kerjasama antar kelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Salah satu unsur utamanya ialah kepemimpinan (*management*), yakni rangkaian aktifitas yang menggerakkan orang-orang dalam usaha kerjasama itu agar melakukan tindakan-tindakan yang benar-benar menuju tercapainya tujuan yang telah ditentukan.⁵⁷

Secara umum desentralisasi merupakan salah satu topik pembahasan dalam ilmiah *management*. Kaitannya dengan organisasi sebagai bentuk usaha

⁵⁶ *Ibid.*, 155.

⁵⁷ *Ibid.*, 156.

kerjasama dan struktur jalinan wewenang, maka desentralisasi merupakan delegasi (pelimpahan) wewenang dari pucuk pimpinan pemerintahan kepada bawahan pada tiap tingkatan organisasi itu. Eksekusi dari desentralisasi ini, mencakup pemberian tugas, delegasi kekuasaan, dan tuntutan pertanggung jawaban terhadap pelaksana tugas-tugas tersebut. Dengan demikian maka desentralisasi merupakan keharusan yang terdapat pada semua organisasi.

c). Segi Kultural.

Kekhususan dan spesifikasi dari sesuatu daerah tertentu di Indonesia, dapat dilihat misalnya dari iklim geografis, susuna penduduk, aktifitas ekonomi, watak budaya, latar belakang sejarah, sehingga dari beberapa elemen tersebut, mengharuskan penguasa setempat (pemerintah pusat) agar memperhatikan dan memperhitungkan kesemua aspek ini agar setiap daerah-daerah di seluruh Indonesia, betul-betul dapat mengembangkan kemampuan daerah baik dari sisi manusianya maupun alamnya.

d). Segi Pembangunan Ekonomi.

Sesudah perang dunia kedua, dimana pembangunan ekonomi menjadi fokus perhatian negara-negara, terutama negara-negara berkembang yang baru muncul, maka dapat dikatakan pemerintahan daerah dipandang sebagai suatu instansi yang dapat menunjang pembangunan tersebut.⁵⁸ Tidak ada daerah yang mampu mengelola dirinya sendiri, meski memiliki dukungan politik, organisasi dan manusia, jika tidak memiliki kemampuan ekonomi. Ekonomi ibarat darah

⁵⁸ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan...*, *Loc. Cit.*

yang mengalir keseluruh tubuh dan mampu hidup segar. Kawasan otonom di daerah tanpa kemampuan ekonomi, maka sia-sia belaka.

Persyaratan ekonomi di daerah dibagi menjadi dua bagian yaitu: a.) pemerintahan daerah; dan b.) daerah tersebut secara umum. Keduanya harus saling melengkapi, bagian pertama ialah bagaimana pemerintah daerah dapat *men-generate* finansial untuk menjalankan organisasi termasuk memberdayakan masyarakat. Kedua, bagaimana pemerintah daerah melihat fungsinya mengembangkan kemampuan ekonomi daerah (ekonomi kerakyatan) sebagai bagian untuk memperkuat ekonomi daerah dan pemerintah daerah. Logikanya jika terdapat aktifitas ekonomi tinggi di kawasan daerah tertentu, maka akan terjadi akumulasi pendapatan dan kesejahteraan. Untuk itu, tugas pemerintah daerah menjadikan daerahnya menarik investor, baik lokal, nasional, regional, maupun global. Pada bagian pertama dengan yang kedua diatas, kadang terjadi *overlapping*, namun tidak dapat dihilangkan karena langsung berkait dengan perihal pengembangan ekonomi daerah.⁵⁹

E. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, maksud dari penelitian normatif ini sesuai dengan tata cara penulisan hukum di Indonesia.⁶⁰ Penulisan ini akan mengkaji hukum positif yang

⁵⁹ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi; Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000., hlm. 109.

⁶⁰ Menurut Wignjosuebrotto, Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Pemikiran normatif didasarkan pada penelitian yang mencakup (1) asa-asa hukum, (2) sistematik hukum, (3) adanya taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum. Lebih jauh tentang ini lihat, M. Syamsudin, *Operasi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 21-26.

mengatur tentang pemerintahan daerah, khususnya mengenai model desentralisasi dalam priode (UU No. 5/1974, UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004), dan beberapa daerah yang memiliki *previlage* yaitu diatur dalam bentuk UU tersendiri oleh penulis akan dikaji masuk dalam bagian desentralisasi asimetris serta keberadaan desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui model desentralisasi dari beberapa UU tentang pemerintahan daerah baik yang pernah berlaku maupun yang masih berlaku sebagaimana disebut di atas, dan mencoba menganalisa adanya desentralisasi asimetris di Indonesia baik masalah kedudukan hukum maupun dampak positif atau negatifnya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena bersifat normatif, maka penelitian ini tidak menggunakan kasus hukum yang bersifat spesifik untuk dijadikan sebagai objek penelitian. Jika pun terdapat beberapa kasus yang diungkapkan dalam penelitian ini, hal tersebut merupakan sampel yang lebih bersifat data untuk melengkapi pembahasan.

Aspek-aspek yang muncul dalam metode penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah berbagai hukum positif di Indonesia yang berkaitan dengan konsepsi pemerintahan daerah terutama mengenai desentralisasi baik penerapan, bentuk maupun jenis dari desentralisasi itu sendiri, terkait keberadaannya berdasarkan konsepsi pemerintahan daerah pasca amandemen UUD NRI 1945.

2. Sumber Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang mencakup :

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan – bahan hukum yang mengikat secara yuridis, mulai dari Undang-Undang Dasar NRI 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, serta peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dan peraturan yang terkait lainnya.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku literatur, jurnal yang relevan, risalah-risalah sidang DPR dan MPR, tulisan-tulisan ilmiah, hasil-hasil seminar, penelitian terdahulu, situs-situs internet yang relevan, artikel, dan lain-lain.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu yang memberikan petunjuk bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus hukum, dan lain-lain.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan meneliti data mengenai peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal serta koran atau majalah, dan juga internet yang berkaitan dengan penelitian ini.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis dan historis, yakni menganalisis permasalahan dari sudut pandang hukum, terutama hukum tata negara.

5. Analisis Data

Dalam penelitian ini, data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif. Hal ini dikarenakan data yang akan digunakan adalah data yang bersifat kualitatif, bukan data kuantitatif yang berupa angka, skala, dan ukuran.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran jelas, singkat tentang isi dari penulisan tesis ini maka dibuatlah suatu skema atau kronologis penulisan, bertujuan agar nampak alur tulisan yang dikerjakan oleh penulis. Hasil rancangan dari sistematika penulisan ini terdiri dari beberapa bab yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Bagian ini di dalamnya berisi tentang isu-isu hukum yang berkaitan dengan obyek tulisan, berawal dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tinjauan penelitian tinjauan pustaka dan metode penelitian.

BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG BENTUK NEGARA, HUBUNGAN PUSAT-DAERAH DAN DESENTRALISASI

Bab II ini meliputi diskripsi dan uraian tentang bahan-bahan materi baik bersifat teoritik umum maupun khusus berkaitan dengan tulisan yang di angkat oleh penulis, yaitu teori tentang bentuk-bentuk negara, hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, dan desentralisasi.

BAB III : MODEL DESENTRALISASI DALAM UU No. 5/1974, UU No. 22/1999 DAN UU No. 32/2004

Bab III sudah masuk dalam pembahasan yang menjadi awal bagian inti dari tulisan ini, yaitu penulis sebisa mungkin harus menunjukkan model desentralisasi dalam tiga undang-undang yang telah disebut diatas.

BAB IV : DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Bab IV yaitu berisi inti pembahasan tesis, dengan cara mengkaji adanya desentralisasi asimetris di Indonesia, serta mencoba menganalisa posisi hukum dari desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut dalam bingkai kajian hukum tata negara.

BAB V : PENUTUP

Bab terakhir ini berisi kesimpulan dan saran, dimana menjawab keseluruhan rumusan masalah dalam tulisan yang dibuat oleh penulis, banyaknya kesimpulan dan saran disesuaikan dengan banyaknya rumusan masalah.

DAFTAR PUSTAKA

Daftar Pustaka merupakan daftar bacaan yang menjadi sumber rujukan penulis dalam mengkaji tulisan ini, di dalamnya berisi peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, koran, dan bentuk tulisan lainnya yang di perbolehkan di kutip berdasarkan syarat penulisan tesis sesuai dengan kebijakan Program Magister, Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG BENTUK NEGARA, HUBUNGAN PUSAT-DAERAH DAN DESENTRALISASI

A. BENTUK NEGARA

Bentuk negara adalah merupakan batas antara peninjauan secara sosiologis dan peninjauan secara yuridis mengenai negara. Dapat dikatakan sebagai peninjauan sosiologis yaitu apabila negara dilihat sebagai keseluruhan tanpa melihat isi dan sebagainya, sedangkan bentuk negara apabila ditinjau secara yuridis yaitu ketika negara dilihat dari isi dan komponen struktur yang ada didalamnya.⁶¹ Mengenai bentuk suatu negara, seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut. Apabila ditinjau dari susunan negara pada saat sekarang, dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu: *Negara Kesatuan, Negara Federal dan Negara Konfederasi*.

1. Konsep Negara Kesatuan

Negara kesatuan ialah negara dengan dasar sentralisasi kekuasaan, menurut L.J. Van Apeldoorn⁶², suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Serta provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri, dengan kata lain provinsi hanya sebagai alat pelaksana dari urusan penyelenggaraan pemerintahan pusat

⁶¹ Lihat, Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Modul Untuk Mata Kuliah Ilmu Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2000/2001, Yogyakarta, 8 Juli 2000, hlm. 74.

⁶² Bonar Simorangkir, *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000, hlm. 14.

Dalam negara kesatuan terdapat baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*), apabila dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Abu Daud Busroh berpendapat :⁶³

“...Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara didalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam Negara Kesatuan itu juga hanya ada satu Pemerintahan, yaitu Pemerintahan Pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan Pemerintahan. Pemerintahan Pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut”

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah).⁶⁴

Negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut

⁶³ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 64-65.

⁶⁴ Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm. 56.

“wilayah” (*gebied*). Dengan kata lain, istilah “daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih kecil sebagai suatu kesatuan wilayah pusat.⁶⁵

Menurut Sri Soemantri,⁶⁶ adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom..bukanlah semata-mata karena hal itu ditetapkan dalam konstitusi, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.

Adanya slogan untuk menjaga kesatuan dan integritas negara, maka pemerintah pusat dapat dengan senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan Pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Konsep ini sama artinya pemerintah pusat telah menggunakan kekuasaan dengan sewenang-wenang (*abuse of power*).⁶⁷

Dominasi yang dimaksud di atas, tindakan Pemerintah Pusat atas urusan-urusan pemerintahan yang kelewat batas, telah mengakibatkan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis, bahkan dapat dikatakan berada pada titik yang mengkhawatirkan. Sehingga tidak dapat disalahkan apabila timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal.

⁶⁵ J.Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Jambatan, Jakarta 1975, hlm.24.

⁶⁶ Sri Soemantri M. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 52.

⁶⁷ Sebuah kata, *abuse of power* (Inggris) persamaan kata dari *detournement de pouvoir* (Prancis) atau *misbruik van bevoegdheid door over heidsorgaan; mis bruik van macht* (Belanda), yang bermakna: badan atau organ pemerintah dimana menggunakan kekuasaan untuk tujuan lain, tidak untuk tujuan seperti apa yang diperuntukan. Lihat, Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum; Edisi Lengkap (Bahasa Belanda, Indonesia, Inggris)*, Aneka Ilmu, Semarang, 1977, hlm. 306.

2. Konsep Negara Federal

Negara federal, dilihat dari asal-usulnya, kata “federal” berasal dari bahasa latin, *feodus* yang artinya liga. Liga negara-negara kota yang otonom pada waktu jaman yunani kuno dapat dipandang sebagai negara federal pemula. Model negara federal berangkat dari suatu asumsi dasar bahwa negara federal dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah independen, yang sejak semula sudah memiliki kedaulatan. Negara dan wilayah pendiri federal itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan negara federal.⁶⁸

Mengenai hubungan satuan federal dengan negara bagian sangat beraneka ragam. Tergantung sistem federal yang dijalankan, tetapi ada satu persamaan dasar pada semua negara federal. Hubungan antara satuan federal dengan negara bagian merupakan hubungan kenegaraan. Tidak hanya mengenai fungsi penyelenggaraan administrasi negara, hubungan itu meliputi juga di bidang kekuasaan kehakiman dan pembentukan undang-undang.

Menurut Daniel Dhakidae setidaknya 44% negara di dunia hidup dalam sistem negara federasi. Pengertian federal dapat dibedakan atas tiga jenis sebagai berikut :⁶⁹

1. Negara dengan sistem federal murni yang dianggap tegas merumuskan negaranya dalam konstitusinya sebagai negara federal sebanyak 18 negara.
2. Negara dengan bentuk *federal arrangement*, yang tidak memaklumkan diri sebagai federal, tetapi di dalam sistem pemerintahannya otonomi yang begitu kuat sehingga jauh lebih dekat pada sistem federal sebanyak 17 negara. Contoh united kingdom of great Britain dan Ireland, yang terdiri dari 4 negara dan *Self Governing Island*.

⁶⁸ Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 32-33.

⁶⁹ Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi vs Federal*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2000, hlm. 83., Dikutip kembali, Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 34-35.

3. Bentuk negara dan pemerintahan yang tersebut sebagai associated state. Negaranya sudah jadi, tetapi untuk hidup sendiri-sendiri dianggap sulit. Karena itu, kemudian mereka membantuk asosiasi dengan negara induk yang disebut sebagai negara dengan wewenang federatif sebanyak 23 negara. Contoh, Monaco yang menggantungkan diri pada Prancis yang memegang *federative power*.

Hans Kelsen mengatakan, tatanan hukum negara federal terdiri atas norma-norma pusat yang berlaku bagi seluruh daerah bagian-bagian dari teritorialnya dan “negara-negara komponennya” (negara bagian). Norma-norma umum pusat (hukum federal) dibuat oleh legislatif pusat, badan legislatif “federasi”, sedangkan norma-norma umum daerah dibuat oleh organ-organ legislatif daerah, badan legislatif dari negara-negara bagian.⁷⁰

Didalam negara federal, bukan hanya kompetensi legislatif yang dibagi di antara negara federal dan negara bagian, melainkan juga kompetensi yudikatif dan administratif. Di samping pengadilan federal ada pengadilan negara bagian, serta disamping ada organ administratif federal, ada organ negara bagian.

Mahkamah Agung dalam negara federal tidak hanya berkompeten dalam penyelesaian konflik-konflik tertentu untuk menghukum kejahatan-kejahatan tertentu dari orang-orang perseorangan, akan tetapi juga berkompeten untuk memutus konflik-konflik dalam negara bagian. Di puncak administrasi federal ada suatu pemerintahan federal dengan kekuasaan eksekutif yang dapat diterapkan

⁷⁰ Ada dua makna dari teori Hans Kelsen, *Pertama*: Ini menandakan bahwa, dalam negara federal kompetensi legislatif dari negara dibagi menjadi dua yaitu; a) wewenang pusat; b) sejumlah wewenang daerah. Terlihat adanya kesamaan antara struktur negara federal dengan negara kesatuan, yaitu sama-sama dibagi menjadi daerah-daerah otonom. *Kedua*: Terlihat tinggi derajat sentralisasi dari negara federal, ketika semakin luas kompetensi dari organ-organ pusat (kompetensi federal) maka otomatis akan semakin sempit kompetensi organ-organ daerah (kompetensi negara-negara bagian). Lihat Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqiem, Nusamedia, Bandung, 2006, hlm. 443., bandingkan dengan pernyataan Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 36.

tidak hanya dalam bentuk pelaksanaan sanksi-sanksi terhadap individu-individu, akan tetapi juga terhadap negara-negara bagian tersebut, kapan saja mereka yakni organ-organnya melanggar konstitusi federal, yang secara bersamaan merupakan konstitusi dari seluruh bagian negara federal.⁷¹

Mengenai sifat negara federal sempurna dan tidak sempurna, dapat dilihat dari sudut wewenang dalam memutus persoalan kompetensi antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian, dalam hal ini ada dua badan berwenang untuk menjalankannya, yaitu mahkamah agung federal dan dewan perwakilan rakyat federal.⁷²

Negara federalistik, unit-unit politik memiliki otonomi secara utuh. Terutama menyangkut kewenangan eksekutif, legislatif dan bahkan menyangkut kewenangan yudikatif. Di dalam sistem ini diakui pula mekanisme berbagai kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan negara bagian, dan antara pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerahnya. Struktur dalam pemerintahan federal tidaklah bertingkat seperti halnya dalam negara kesatuan, karena pada hakekatnya negara bagian sama dengan pemerintahan daerah (*same among it*).⁷³

⁷¹ Hans Kelsen, *Teori...*, *Op.Cit*, hlm. 452.

⁷² Lihat, Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar...*, *Op.Cit.*, hlm. 147. Miriam menambahkan, dapat dibedakan sifat federal sempurna dan tidak atau kurang sempurna, dengan cara mengkonstruksikan menjadi dua bagian:

- a) kalau kewenangan itu terletak pada mahkamah agung federal, maka negara federal semacam itu dianggap lebih sempurna sifat federalnya. Contoh; {Amerika Serikat, Australia}.
- b) kalau wewenang itu terletak pada dewan perwakilan rakyat federal, maka negara federal semacam itu dianggap kurang sempurna sifat federalnya. Contoh; {Swiss}.

⁷³ Lihat dalam, Syaekani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar kerjasama dengan PUSKAP, Yogyakarta, 2002, hlm. 4-5.

Dilihat dari segi kedaulatan, ada perbedaan mencolok antara pemerintah federal dengan sistem pemerintahan unitaristik, *Pertama*; dalam pemerintahan federal kedaulatan dari unit-unit politik yang terpisah-pisah dan kemudian sepakat untuk membentuk sebuah pemerintahan bersama. *Kedua*; dalam pemerintahan yang unitaristik kedaulatan langsung bersumber dari seluruh penduduk dalam negara tersebut.⁷⁴ Perbedaan lain, hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan. Sedangkan dalam kekuasaan kesatuan mengenai hubungan pusat dan daerah di bidang ekonomi bersifat administratif.⁷⁵

3. Konsep Negara Konfederasi

Menurut L. Oppenheim suatu “konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak kepada warga negara-negara itu” (*A confederacy consist of a number of full sovereign states linked together for the maintenance of their external and internal independence by a recognized international treaty into a union with organs of its own, which are vested with certain power over the number-state, but not over the citizens of these states*).⁷⁶

Di dalam mengartikan dan memahami bentuk negara federal, kadang kita digaduhkan dengan adanya bentuk konfederasi, Goerge jellinek mencari ukuran

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, Cet-IV, Juni 2005., hlm. 34-35.

⁷⁶ Lihat Edward M. Sait, *Political Institutions; A Preface*, Appleton Century Croft Inc, New York, 1938, hlm. 385. Dikutip kembali oleh, Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar...*, *Op.Cit.*, hlm. 139.

perbedaan itu pada soal di mana letak kedaulatan. Dalam negara konfederasi, kedaulatan terletak pada masing-masing negara anggota konfederasi itu, sedangkan dalam negara federasi letak kedaulatan itu pada federasi itu sendiri dan bukan pada negara-negara.⁷⁷

Akan tetapi R. Kranenburg tidak sependapat dengan Jellinek. Menurut Kranenburg perbedaan antara konfederasi dengan federasi harus didasarkan atas hal apakah warga negara dari negara-negara itu langsung terikat atau tidak oleh peraturan-peraturan organ pusat. Kalau jawabannya “ya”, maka bentuk itu adalah federasi, sedangkan kalau peraturan organ pusat itu tidak dapat mengikat langsung penduduk wilayah anggotanya maka gabungan kenegaraan itu ialah konfederasi.⁷⁸

Ni'matul Huda menambahkan,⁷⁹ konstitusi dari sebuah konfederasi suatu perserikatan atau liga negara-negara, dapat juga membentuk sebuah pengadilan pusat dan pemerintahan pusat. Tetapi pengadilan itu biasanya hanya berkompeten dalam menyelesaikan konflik-konflik antar negara-negara anggota, hanya secara kekecualian saja orang-orang perseorangan dapat diijinkan sebagai penggugat dan tergugat.

4. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan perkataan lain,

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 142.

⁷⁸ Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 40.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 41.

bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.⁸⁰

Mengenai teori-teori negara ditujukan buat bangsa Indonesia, Supomo memberikan tinjauannya sebagai berikut:⁸¹

Sebagai tuan-tuan telah mengetahui, dalam ilmu negara kita menghadapi beberapa teori, beberapa aliran pikiran tentang negara. Marilah dengan singkat meninjau teori-teori negara itu.

1. Ada satu pikiran yang menyatakan, bahwa negara itu sendiri atas dasar teori *perseorangan*, teori individualistis, sebagai diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke (abad ke-17), Jean Jacques Rousseau (abad ke-18), Herbert Spencer (abad ke-19), H.J. Laski (abad ke-20). Menurut aliran pikiran ini, negara ialah masyarakat hukum (*legal society*) yang disusun atas kontrak antara seluruh seseorang dalam masyarakat itu (*contract social*). Susunan hukum negara yang berdasar individualisme terdapat di Eropa Barat dan Amerika.
2. Aliran pikiran lain tentang negara ialah teori *golongan* dari negara (*class theory*) sebagai diajarkan oleh Marx, Engels dan Lenin. Negara dianggap sebagai alat dari suatu golongan (sesuatu *klasse*) untuk menindas *klasse* lain. Negara ialah alatnya golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain, yang mempunyai golongan yang lembek. Negara kapitalis, ialah perkakas *bourgeoisie* untuk menindas kaum buruh, oleh karena itu Marxis menganjurkan revolusi politik dari kaum buruh untuk merebut kekuasaan negara kaum buruh dapat menindas kaum *bourgeoisie*.
3. Aliran pikiran lain lagi dari pengertian negara lain, teori yang dapat ditanamkan teori integralistik yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel dan lain-lain (abad 18 dan 19). Menurut pikiran ini negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah suatu susunan yang *intergraal*, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang *organis*. Yang terpenting dalam negara berdasarkan aliran pikiran *integral* ialah penghidupan bangsa seluruhnya. Negara tidak memihak kepada suatu golongan yang paling kuat, atau yang paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa *seluruhnya* sebagai *persatuan* yang tak dapat dipisah-pisahkan.

Sekarang tuan-tuan akan membangunkan Negara Indonesia atas aliran pikiran mana?

Supomo memberikan pilihan terhadap bentuk negara kesatuan bagi Indonesia, mula-mula Supomo menjabarkan aliran-aliran pikiran tentang negara kemudian disesuaikan kandungan nilainya yang kira-kira paling baik bagi bangsa

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...*, *Op.Cit.*, hlm. 79.

⁸¹ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Yayasan Prapantja, Jakarta, Cetakan Pertama, 1959., hlm. 110-111.

Indonesia. Kesesuaian itu didasarkan pada riwayat hukum (*Rechtsgeschichte*) dan lembaga sosial (*sosiale structuur*) yang ada dalam suatu negara, dalam hal ini tentunya negara Indonesia. Setelah Soepomo mempertimbangkan, kemudian terbentuklah (*Staatsidee*) negara kesatuan bagi Indonesia. Negara kesatuan tersebut di sandingkan dengan pelengkap atau unsur-unsur yang mempengaruhinya, yaitu hubungan negara dengan agama, bentuk pemerintahan, dan hubungan negara dan kehidupan ekonomi.⁸²

Konsep negara hukum Eropa Kontinental dan konsep negara hukum Anglo Saxon didasarkan pada paham liberal individualistis, maka konsep Negara Hukum Indonesia didasarkan pada pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Kemudian, negara yang bagaimana yang diinginkan oleh bangsa Indonesia? Jawabannya ditemukan dalam pembukaan UUD 1945 alinea 2, yaitu: “... *negara Indoensia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.*” Dan apabila kalimat tadi dihubungkan dengan tujuan negara yang terdapat dalam alinea 4 yang berbunyi: “... *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial*”. Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa negara yang ingin dibentuk (pada waktu itu) oleh bangsa Indonesia ialah “negara kesejahteraan”.⁸³

⁸² Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1994., hlm. 83-84.

⁸³ Azhary, *Negara Hukum Indonesia; Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995., hlm. 116.

Setelah diketahui negara yang bagaimana yang diinginkan dan bagaimana terbentuknya negara Indonesia, maka sampailah pada masalah, apakah hakikat negara menurut pandangan bangsa Indonesia? Menurut Padmo Wahjono, negara adalah “kehidupan berkelompok bangsa Indonesia yang atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa, didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas”.⁸⁴ Inilah hakikat dibentuknya negara Indonesia berdasarkan Pancasila, kemudian rumusan hukum bangsa Indonesia berdasarkan konsep yang tertuang dalam UUD 1945.⁸⁵

Istilah Negara Kesatuan Republik Indonesia cenderung dipahami sebagai konsepsi atau cita negara (*staatsidee*) yang bersifat totalitarian ataupun otoritarian yang mengabaikan pluralisme dan menafikan otonomi individu rakyat yang dijamin hak-hak asasinya dalam UUD NRI 1945.

Oleh karena itu, untuk tidak menimbulkan salah pengertian, istilah persatuan harus dikembalikan kepada Pancasila sila ke-3, yaitu “Persatuan Indonesia”. Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan *Negara Indonesia ialah Negara yang berbentuk Republik*. Negara kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, sedangkan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD NRI 1945.

Dalam isi kerangka UUD NRI 1945, secara eksplisit disebutkan bahwa negara Indonesia berbentuk negara kesatuan yang didalamnya banyak

⁸⁴ Padmo Wahyono, *Membudayakan UUD 1945*, Ind-Hild Co, Jakarta, 1991., hlm. 34.

⁸⁵ Azhary, *Negara Hukum Indonesia...*, *Op.Cit.*, hlm. 117.

keanekaragaman wilayah yang bersatu. Mengenai dasar wilayah tertuang dalam Pasal 25A ayat (1) UUD NRI 1945 yang berisi, "*Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang*".⁸⁶

Secara gamblang pula UUD NRI 1945 menyatakan, bahwa konsep serta bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dirubah dan diganggu gugat. Meskipun masyarakat serta wilayah (daerah-daerah) yang cenderung berbeda-beda, namun harus dalam satu banguan bentuk negara kesatuan. Hal ini, tertuang dalam UUD NRI 1945 (amandemen keempat), Pasal 37 ayat (5) yang menyatakan. "*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan*".

Menurut pandangan Afan Gaffar dkk.,⁸⁷ pilihan negara kesatuan sebagai bentuk negara merupakan pilihan yang tepat ketimbang federalisme. Mengapa demikian? Dari hasil kajian yang dilakukan oleh kalangan ilmuwan politik, format pemerintahan negara yang federalistik memerlukan persyaratan tertentu untuk mewujudkan dalam kehidupan sebuah negara. Pemilihan sebuah bentuk negara akan sangat erat kaitannya dengan struktur sosial dan etnisitas masyarakat yang ada dalam masyarakat tersebut. Sebuah negara yang sangat tinggi tingkat homogenitasnya tidak sulit untuk menerapkan federalisme, terutama yang menyangkut derajat pembilahan sosialnya. Sebaliknya dalam masyarakat yang tinggi tingkat fragmentasi sosial, maka diperlukan sebuah pemerintahan nasional yang kuat. Selain itu, format politik dalam sebuah negara juga ikut menentukan

⁸⁶ Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Loc.Cit.*

⁸⁷ Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Op.Cit.*, hlm. 3.

terhadap pilihan atas bentuk negara, yaitu menyangkut derajat demokrasi dari negara tersebut.⁸⁸

Negara kesatuan harus diartikan sebagai *unitary*, yakni kesatuan yang tidak menghilangkan keragaman dari unsur-unsur yang menyatu itu. Konsepsi kesatuan di mana di dalamnya terdapat perbedaan-perbedaan. Pengakuan terhadap perbedaan dan keragaman itu, baik yang bersifat lahiriah (situasi dan kondisi masing-masing daerah yang berbeda-beda) maupun batiniah (keragaman pemikiran anak-anak bangsa dalam turut memikirkan nasib bangsanya), hanya mungkin terwujud bila pemerintahan mendatang menganut sepenuhnya asas-asas konstitusionalisme.⁸⁹

Pemerintahan konstitusional itu bukan sekedar pemerintahan negara yang berkonstitusi atau Pemerintahan yang hanya memiliki Undang-Undang Dasar saja, melainkan pemerintahan yang kekuasaannya terbatas (dibatasi oleh kekuatan hukum) dan bertanggung jawab kepada rakyat.

B. HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Terkait hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah mencakup isu yang sangat luas, mulai dari masalah nasionalisme, pembangunan daerah kawasan negara (*nation building*), terkait pula dengan isu demokratisasi antara pusat dan daerah, serta ada kaitannya dengan hubungan negara dengan masyarakat di dalamnya.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Lihat, Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 131.

Model hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah secara teoritis menurut Clarke dan Swewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni.⁹⁰

- a.) *The Relative Autonomy Model* adalah memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintahan daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh perundang-undangan;
- b.) *The Agency Model* adalah model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagi petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini, pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan pemerintah pusat;
- c.) *The Interaction Model* adalah model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pada saat sekarang dapat dikatakan terjadi upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan tersebut. Terlebih negara Indonesia dengan memakai bentuk negara kesatuan, seakan-akan terlihat pemerintah pusat sebagai pengendali atas berbagai urusan pemerintahan secara keseluruhan.

Kejadian tersebut, menyebabkan perlu adanya mekanisme hubungan secara jelas antara pemerintah pusat dan daerah. Baik dari sisi konstruksi tatanan tugas, mengenai hak dan wewenang kedua satuan pemerintah (pusat-daerah). Sehingga dengan demikian, dapat dikatakan terciptanya jalinan hubungan pemerintah pusat dan daerah berlandaskan keadilan secara menyeluruh.

1. Hubungan Kewenangan

Dalam organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentrasi diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini

⁹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 6.

berfungsi untuk menciptakan suatu keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat.

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu “*de*” artinya (lepas), dan “*centrum*” artinya pusat. Tidak serta merta konsepsi desentralisasi sebagai pelepasan terhadap pusat. Melainkan, desentralisasi sebagai salah satu alat yang dianggap tepat dalam menjawab permasalahan timbul dan dihadapi negara dan bangsa, kini dan yang akan datang.⁹¹

Menurut Amrah Muslimin, desentralisasi adalah pemberian wewenang dari pemerintah pusat terhadap badan-badan dan golongan-golongan masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.⁹²

Di samping itu Amrah Muslimin mengartikan desentralisasi dengan membaginya menjadi 3 macam, antara lain:⁹³

- 1.) Desentralisasi politik adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
- 2.) Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan yang mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam satu atau beberapa daerah tertentu (*Waterschap*, Subak di Bali).
- 3.) Desentralisasi kebudayaan (*Culture Decentralisatie*) memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll). Dalam kebanyakan negara kewenangan ini diberikan pada kedutaan-kedutaan asing demi pendidikan warga negara masing-masing negara dari kedutaan yang bersangkutan.

⁹¹ Nukthoh Arfawe Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum; Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD-1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Oktober 2005, hlm 109.

⁹² Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 4-5.

⁹³ *Ibid.*

Dalam sistem pemerintahan lokal, kita mengenal di samping desentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan. Menurut Bagir Manan,⁹⁴ tugas pembantuan ialah pemerintah daerah membantu (*medewerken*), menunjukkan salah satu sifat hakekat hubungan antara pusat dan daerah. Meskipun bersifat “membantu”, dan tidak dalam hubungan atasan-bawahan, daerah tidak mempunyai hak untuk menolak karena tugas pembantuan timbul atas ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan.

Mengeai hubungan komponen alat-alat (otonomi lokal) dengan tugas pembantuan, ada manfaat lain untuk tidak menarik garis pemisah yang tajam (tegas) antara otonomi dengan tugas pembantuan. Sebab, tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju “penyerahan penuh” suatu urusan kepada daerah. Dengan perkataan lain, tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh.⁹⁵

Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan serta tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakekatnya, urusan pemerintah terbagi menjadi dua bagian. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan pemerintahan

⁹⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara..., Op.Cit.*, hlm. 178-179.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 180-181., Bagir Manan menambahkan, tentang kaitan tugas pembantuan dengan desentralisasi dan hubungan antara pusat dan daerah di bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari:

- (1) Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan;
- (2) Tidak ada perbedaan pokok antara tugas pembantuan dengan otonomi. Dalam tugas pembantuan terkandung unsure otonomi (walau terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- (3) Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur suatu “penyerahan” (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaannya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

tersebut secara eksklusif, dengan berlandaskan urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. *Kedua*, meski sejumlah urusan pemerintah lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar itu, sejumlah urusan pemerintah yang ada tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional, artikata bagian penting pemerintahan tetap menjadi wewenang pemerintah (pusat), sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.⁹⁶

2. Hubungan Pengawasan

Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga dapat mengurangi bahkan mengancam kesatuan negara. Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, nafas kebebasan desentralisasi berkurang bahkan terputus.⁹⁷ Maka diperlukan mekanisme dan gagasan-gagasan yang kemudian diterapkan sebagai regulasi untuk mengatur ketentuan kebijakan terhadap pengendoran kekuasaan baik pemerintah pusat maupun daerah.

Bagir Manan berpendapat,⁹⁸ pengawasan sebagai pranata yang melekat pada desentralisasi bukanlah sesuatu yang harus dihindari. Namun demikian, pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan

⁹⁶ Ni'matul Huda, *Hukum..., Op.Cit.*, hlm. 14-15., Ni'matul Huda menambahkan, perlu disadari urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintah yang pada suatu waktu tidak dapat didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya, urusan pemerintah suatu waktu dapat didesentralisasikan, pada saat lain dapat direentralisasikan. Sehingga banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan.

⁹⁷ Bagir Manan, *Hubungan..., Loc.Cit.*

⁹⁸ *Ibid.*, Bagir Manan menambahkan, mengenai pengawasan harus adanya pembatasan, sedangkan pembatasan mencakup macam dan bentuk pengawasan. Serta mengandung tata cara penyelenggaraan, ruang lingkup dan adanya badan atau pejabat yang berwenang untuk mengawasi.

terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-patokan sistem rumah tangga daerah. Dari perkembangan berbagai negara, secara singkat dapat dikatakan pengawasan sangat perlu tetapi harus disertai pembatasan-pembatasan yang cukup jelas.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan. Alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan agar negara hukum dan kesejahteraan rakyat dapat terjamin, serta bertujuan agar pemerintah dapat menciptakan kesejahteraan rakyat dengan proposional dan dapat dipertanggung jawabkan.⁹⁹ *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dengan bentuk hukum material maupun formal. *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan. *Keempat*, apabila dilihat ada tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur yang ada maka harus dilakukan pencegahan. *Kelima*, jika telah terjadi penyimpangan, kemudian diadakan koreksi melalui bentuk pembatalan, pemulihan akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.¹⁰⁰

Mengenai macam atau bentuk pengawasan, Bagir Manan memberikan dua klasifikasi yaitu: *Pertama*, pengawasan represif yaitu pengawasan dilaksanakan dengan bentuk penangguhan/ penundaan dan pembatalan. Dalam pengawasan represif dapat dilakukan dengan (a). tindakan kongkrit {*feitelijke handelingen*}, (b). tindakan atas keputusan yang bersifat umum (peraturan perundang-undangan) dan (c). tindakan atas keputusan individual yang bersifat kongkrit {ketetapan/

⁹⁹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Kedua (Revisi), UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 7.

¹⁰⁰ Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 24.

beschikking}. Kedua, Pengawasan preventif ialah mengandung “persyaratan” agar keputusan daerah di bidang tertentu dapat dijalankan. Jadi apabila “persyaratan” tidak dipenuhi maka keputusan tersebut tidak dapat dijalankan.¹⁰¹

3. Hubungan dalam Susunan Organisasi Pemerintahan

Aspek yang tak kalah pentingnya adalah mengidentifikasi pola hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah adalah susunan organisasi pemerintahan, terutama terhadap susunan pemerintahan daerah. Sekedar mengingatkan, negara Indonesia adalah negara kasatuan yang desentralistik, dimana selintas terjadi kegaduan konsep kewenangan termasuk didalamnya mengenai susunan organisasi pemerintahan (pusat-daerah).

Susunan organisasi pemerintahan daerah khususnya, merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi stabilitas hubungan pemerintahan pusat dengan daerah. Dibentuknya suatu satuan organisasi daerah maka berakibat harus adanya pemilahan antara mana yang termasuk wewenang pusat dan mana wewenang yang menjadi urusan (*domain*) pemerintahan daerah. Kejelasan yang dimaksud adalah, mengenai konsekuensi terhadap wujud dari wewenang sentralisasi, desentralisasi maupun dekonsentrasi. Hal yang harus diperhatikan juga adalah mengenai titik berat pelaksanaannya akan diletakkan pada suatu daerah tertentu.

Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh itu mutlak diperlukan upaya dan tindakan delegasi

¹⁰¹ Bagir Manan, *Hubungan...*, hlm. 182-191.

kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.¹⁰²

Pembagian wewenang antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan subnasional (daerah) akan sangat tergantung pada karakteristik masing-masing negara. Secara teoritis Smith membagi kewenangan tersebut menurut dua sistem yaitu sistem ganda (*dual system*) dan sistem gabungan (*fused system*). Di bawah sistem ganda, pemerintahan daerah dijalankan secara terpisah dengan pemerintahan pusat atau dari eksekutifnya. Sedangkan dibawah sistem gabungan, pemerintahan diselenggarakan secara bersama antara pemerintah pusat dan daerah dalam satu unit, dengan seorang pejabat yang ditunjuk untuk mengawasi jalannya pemerintahan setempat.¹⁰³

Dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tindakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka harus ditemukannya peran dan fungsi yang dimaksud dengan cara menentukan titik berat pelaksanaan otonomi (daerah tersebut). Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (1) sistem rumah tangga daerah; (2) ruang lingkup urusan pemerintahan; dan (3) sifat dan kualitas suatu urusan.¹⁰⁴

4. Hubungan Keuangan

Pada umumnya, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terrefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Perlimpahan tugas kepada pemerintahan daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows function*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai

¹⁰² Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 25.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Bagir Manan, *Hubungan...*, hlm. 194-195.

konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan public tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*).

Seiring dengan perkembangan waktu, masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami evolusi. Hubungan keuangan pusat dan daerah tersebut ada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasi (*degree of decentralization*). Apabila derajat desentralisasinya rendah (dekonsentrasi dominan), maka pemerintah pusat akan memegang kendali utama dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah-daerahnya. Sebaliknya, apabila tingkatan desentralisasinya tinggi (desentralisasi dominan), maka pemerintah daerah yang bertanggungjawab penuh dalam perencanaan dan pembangunan daerah.¹⁰⁵

Dalam hal ini, ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yaitu:¹⁰⁶

- a. Sistem tersebut seharusnya mencerminkan distribusi kekuasaan yang rasional diantara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintahan dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi;
- b. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah;
- c. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintahan secara adil di antara daerah-daerah, atau setidaknya memberikan aprioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu;
- d. Pajak dan redistribusi yang dikenakan oleh pemerintahan daerah harus sejalan dengan redistribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

¹⁰⁵ Ni'matul Huda, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 16.

¹⁰⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofis, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Mei 2005., hlm. 102-103. Bandingkan dengan, K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah; Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, UI Press, Jakarta, 1988., hlm. 254.

Hubungan keuangan pusat dan daerah di manapun dipandang sangat menentukan kemandirian otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah “minimnya” jumlah uang yang “dimiliki” daerah dibandingkan yang “dimiliki” pusat. Berdasarkan premis ini maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah “perimbangan keuangan”.¹⁰⁷

Perimbangan keuangan identik dengan kebutuhan pengeluaran daerah atau pembelanjaan daerah selama periode tertentu, maka dari itu menurut K.J. Davey membagi tiga kategori terkait kebutuhan pengeluaran pemerintahan, yaitu:¹⁰⁸

- a. Fungsi-fungsi standar terendah penyediaan dapat ditentukan, dapat ditentukan biayanya, serta terdapat dan perlu dalam skala prioritas nasional.
- b. Fungsi-fungsi yang memerlukan kapasitas pengeluaran daerah yang seragam, tetapi standar mengenai hasil yang tertentu dan seragam adalah tidak dipentingkan, dalam hal ini besarnya pengeluaran daerah dapat ditentukan tetapi arahnya pasti tidak perlu ditentukan.
- c. Fungsi-fungsi dimana kebebasan (keleluasaan) yang sebenarnya, dalam arti bahwa keseragaman pelayanan, termasuk cara-cara untuk mencapainya adalah tidak penting, dan pemerintahan pusat tidak berkepentingan untuk menentukan baik tingkat maupun arah pengeluaran.

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah mencakup pembagian keuangan secara proporsional antara pemerintah pusat dan daerah, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah.

Mengenai keuangan, pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama, yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat terlebih dahulu dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Sedangkan, fungsi alokasi lebih

¹⁰⁷ Bagir Manan, *Menyongsong...*, *Op.Cit.*, hlm. 40.

¹⁰⁸ K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 273.

cenderung harus terlebih dahulu mengetahui kebutuhan dari pemerintah daerah, sebab pemerintah daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi dan situasi masyarakat setempat. Pembagian tiga fungsi tersebut, sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.¹⁰⁹

Hubungan keuangan pusat dan daerah dalam rangka otonomi daerah dilakukan dengan memberikan kebebasan kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan. Sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004 telah menetapkan dasar-dasar pendanaan pemerintahan.¹¹⁰

C. DESENTRALISASI INDONESIA

Setiap negara kesatuan (*united state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan yang bersifat sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*).

¹⁰⁹ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Cetakan Kedua (Revisi), Rajawali, Jakarta, 2008, hlm. 42-43.

¹¹⁰ Sesuai dengan ketentuan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pasal 4 berbunyi:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD.
2. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh Gubernur dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi didanai APBN.
3. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh Gubernur dalam rangka tugas pembantuan didanai APBN.
4. Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan/ atau penugasan dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah kepada pemerintah daerah diikuti dengan pemberian dana.

Desentralisasi akan di dapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) bersifat otonom (teritorial maupun fungsional).¹¹¹

Berdasarkan uraian di atas, ternyata desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreiding van bevoegdheid*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintahan pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah. Desentralisasi melekat serta berkaitan erat dengan status mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan berarti membicarakan otonom. Desentralisasi mengandung berbagai segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial budaya bahkan kebutuhan pertahanan dan keamanan.¹¹²

1. Konsep Desentralisasi

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sentralisasi, kewenangan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah kewenangannya bertumpu dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya

¹¹¹ C.W. Van der Pot, *Handboek van Nederlandse Staatsrech*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983, hlm. 525.

¹¹² Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-Undangan Pemerintah*, kemudian artikel ini dibukukan dalam, Martin H. Hutabarat, Zairin Harahap, Dahlan Thaib (penyunting), *Hukum dan Politik Indonesia; Tinjauan Analisis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996., hlm. 140.

melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Sedangkan dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.

Encyclopedia of the social sciences disebutkan bahwa “*the proses of decentralization denotes the transference of outhority, legislative, judicial or administrative, from higher lever of government to a lower*” artinya desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemrintahan yang lebih tinggi kepada yang rendah, baik yang menyangkut kewenangan legislatif, yudikatif dan administratif. Desentralisasi merupakan kebalikan dari sentralisasi, tetapi jangan dikacaukan dengan pengertian dekonsentrasi, sebab istilah dekonsentrasi lebih diartikan sebagai pendelegasian dari atasan kepada bawahannya, untuk melakukan suatu tindakan atas nama atasannya, tanpa melepaskan wewenang dan tanggung jawab atasannya.¹¹³

Ruiter mengemukakan pendapatnya mengenai desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu. Menurut Koesoemahatmadja menyatakan bahwa desentralisasi lazim dibagi menjadi dua macam, yaitu : *pertama*, dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau *ambtelijke desentralisatie* yang maknanya adalah pelimpahan kekuasaan dari alat

¹¹³ S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, Op.Cit., hlm. 46.

perlengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan tugas pemerintahan. Dalam desentralisasi jenis ini, rakyat tidak diikutsertakan. *Kedua*, desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regentende en bestuurende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan.¹¹⁴

Desentralisasi ketatanegaraan dibagi lagi menjadi dua bagian yaitu desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom) dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri. Kewajiban pemerintahan dalam hubungan ini hanyalah memberikan pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan-golongan kepentingan tersebut.¹¹⁵

Rondinelli dan Cheema memberikan pengertian desentralisasi dalam arti luas yaitu sebagai berikut: "*decentralization is the transfer of planing, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-authonomous and parastatal organizations, local government or nongovernment organizations*". Pendapat

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 46-47.

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 47.

lainnya dikemukakan oleh Riggs yang mana makna desentralisasi yaitu sebagai pelimpahan wewenang (*delegation*) dan pengalihan kekuasaan (*devolution*). *Delegation* mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasarkan kasus yang dihadapi, tetapi pengawasan tetap ada pada pemerintah pusat (kadang-kadang disebut dekonsentrasi). Sedangkan *devolution* mempunyai makna yang berbeda, dimana seluruh tanggung jawab untuk kegiatan tertentu diserahkan penuh kepada penerima wewenang. Pendapat tersebut searah dengan apa yang dikemukakan oleh Tresna yang juga menggolongkannya menjadi dua, yaitu desentralisasi jabatan (*staatskundige decentralisatie*/ desentralisasi ketatanegaraan) dan desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*).¹¹⁶

Sementara itu, Koeswara mengemukakan pengertian desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada badan/lembaga pemerintahan daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintahan daerah. Prakarsa untuk menentukan prioritas, memilih alternatif dan mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan daerahnya, baik dalam hal menentukan kebijaksanaan, perencanaan maupun pelaksanaan, sepenuhnya diserahkan kepada daerah. Demikian pula hak yang menyangkut pembiayaan dan perangkat pelaksana, baik personel maupun alat perlengkapan sepenuhnya menjadi kewenangan dan

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 47-48.

tanggung jawab daerah yang bersangkutan. Proses desentralisasi ini juga seharusnya berlaku pemerintah daerah tingkat I (Provinsi) terhadap pemerintah daerah tingkat II (Kabupaten/Kota).¹¹⁷

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) juga memberikan batasan makna desentralisasi senada dengan Riggs yaitu, “*desentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconsentration (delegation) to field offices or by the devolution to local authorities or local bodies*”. Batasan tersebut sebenarnya hanya memberikan penjelasan proses kewenangan yang diberikan kepada daerah. Proses ini melalui dua cara yaitu dengan delegasi kepada pejabat-pejabatnya di daerah (*deconsentration*) atau dengan *devolution* kepada badan-badan otonomi daerah, akan tetapi tidak dijelaskan tentang isi dan keluasan kewenangan serta konsekuensi penyerahan itu bagi badan-badan otonomi daerah.¹¹⁸

Handbook of Public Administration yang diterbitkan oleh PBB menyebutkan bentuk-bentuk dari desentralisasi sebagai berikut: “*the two principles forms of decentralization of governmental powers an functions as are deconsentration to area offices of administration an devolution to state and local authorities*”. *Area offices administration* adalah perangkat wilayah yang berada di luar kantor pusat. Kepada pejabat perangkat wilayah oleh departemen pusat dilimpahkan wewenang dan tanggung jawab bidang tertentu yang bersifat administratif tanpa menerima penyerahan penuh kekuasaan (*final authority*). Dalam hal ini tanggung jawab akhir tetap berada pada departemen pusat (*the*

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 48.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 49.

arrangement is administrative in nature and implies no transfer of final authority from ministry, whose responsibilities continues). Hal ini berbeda dengan *devolution*, sebagian kekuasaan yang diberikan kepada badan politik di daerah yang merupakan kekuasaan penuh untuk mengambil keputusan baik secara politik maupun secara administratif. Sifatnya adalah penyerahan nyata yang berupa fungsi dan kekuasaan, bukan sekedar pelimpahan.¹¹⁹

Fortmann berpendapat, mengenai desentralisasi lebih ditekankan pada dampak atau konsekuensi penyerahan wewenang untuk mengambil alih kekuasaan pusat yang seharusnya dimiliki oleh daerah, agar badan-badan daerah memiliki wewenang mengambil keputusan dan melakukan kontrol sendiri dalam rangka pemberdayaan (*empowerment*) kapasitas lokal. Desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal. Kekuasaan yang cenderung bertumpu pada sumber daya, maka jika suatu badan lokal diberi tanggung jawab dan sumber daya berdampak pada kemampuan untuk mengembangkan otoritasnya meningkat. Jika pemerintah lokal semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijakan nasional mau tidak mau para pemuka dan warga daerah masyarakat akan mempunyai investasi kecil di dalamnya. Akan tetapi jika suatu unit daerah (lokal) diberi kesempatan untuk meningkatkan kekuasaannya, kekuasaan pemerintah pusat tidak serta-merta dengan sendirinya akan menyusut, bahkan sebaliknya pemerintah pusat malah akan memperoleh respek dan kepercayaan karena menyerahkan proyek dan sumber daya kepada

¹¹⁹ *Ibid.*, 49-50

daerah, dengan demikian akan mempengaruhi peningkatan pengaruh legitimasinya.¹²⁰

Konsep Bryant mengenai desentralisasi yang menekankan pada salah satu cara mengembangkan kapasitas lokal dapat pula diimplikasikan dalam rangka pengembangan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, terutama untuk mempengaruhi birokrat dan pengambil keputusan yang masih menyangsikan kemampuan daerah tingkat II (Kabupaten/Kota) dengan alasan kekhawatiran kemungkinan timbulnya disintegrasi dalam melaksanakan otonomi daerah.¹²¹

2. Kebijakan Desentralisasi

Sesuai dengan dinamika pemerintahan daerah, maka sistem desentralisasi yang diterapkan dari waktu ke waktu juga mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan untuk lebih efisien dan efektifnya pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.

Beberapa hal yang menjadi perlunya kebijakan desentralisasi diterapkan pada daerah-daerah dalam pemerintahan nasional. Shabbir Cheema dan Rondinelli berpendapat:¹²²

- a. *Decentralization can be means of overcoming the severe limitations of centrally contrally controlled national planning and management of officials who are working in the field, closer to the problems. Desentralization to regional or local levels allows officials to disaggregate and tailor develoment plans and programs to the needs of heterogeneous regions and groups.* (Desentralisasi sebagai cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat daerah

¹²⁰ *Ibid.*, 50-51

¹²¹ *Ibid.*, 51.

¹²² Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, *Iplementing Decentralization Policies; an Introduction*, terdapat dalam G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondelli (Editors) *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills/London/New Delhi, 1983., hlm. 14-16. Terdapat pula dalam, Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 79-82.

yang bekerja di lapangan dan tau betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.

- b. *Decentralization can cut through the enormous amounts of red tape and the highly structured procedures characteristic of central planning and management in developing nations that result in part from the over concentration of power, authority, and resources at the center of the government in the national capital.* (Desentralisasi dapat mempermudah dan mendorong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang ketat yang menjadi ciri khas perencanaan dan penyelenggaraan pembangunan terpusat di ibukota negara/ pusat pemerintahan).
- c. *By decentralizing functions and reassigning central government officials to local levels, these officials' knowledge of and sensitivity to the local problems needs can be increased. Closer contact between government officials and the local population would allow both to obtain better information with which to formulate more realistic and effective plans for government project and programs.* (Desentralisasi dapat meningkatkan sensitivitas terhadap kebutuhan daerah setempat, dengan demikian akan terjadi komunikasi yang lebih baik, antara pemerintah pusat dengan masyarakat daerah, sehingga akan muncul kebijakan yang lebih realistik yang dikeluarkan oleh pemerintah).
- d. *Decentralization could allow better political and administrative "penetration" of national government policies into areas remote from the national capital, where central government plan are often unknown or ignored by the rural people or are undermined by local elites, and where support for national development plans is often weak.* (Desentralisasi dapat menjadi "penetrasi" yang lebih baik dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah yang terpencil jauh dari jangkauan, dimana seringkali perencanaan program pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihalangi oleh elit lokal serta dukungan terhadap program kebijakan pemerintah yang sangat terbatas).
- e. *Decentralization might allow greater representation for various political, religious, ethnic, and tribal groups in development decision making that could lead to greater equality in the allocation of government resources and investments.* (Desentralisasi dapat menjadi representasi yang memungkinkan lebih luasnya kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah).
- f. *Decentralization could lead to the development of greater administrative capability among local government and private institutions in the regions and provinces, thus expanding their capacities to take over functions that are usually performed well by*

central ministries, such as the maintenance of roads and infrastructure investments in areas remote from the national capital. It could also give local officials the opportunity to develop their managerial and technical skills. (Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan dan lembaga pribadi di daerah, kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di pusat).

- g. *The efficiency of the central government could be increased through decentralization by relieving top management officials of routine tasks that could be more effectively performed by field staff or local officials. The time released from routine administration would free political and administrative leaders to plan more carefully and supervise more effectively the implementation of development policies. (Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintah di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di pusat menjalankan roda pemerintahan sehari-hari karena itu sudah diserahkan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian maka, pejabat pusat menggunakan waktu luang untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan).*
- h. *Decentralization can also provide a structure through which activities of various central government ministries and agencies involved in development could be coordinated more effectively with each other and with those of local leaders and nongovernmental organizations within various regions, provinces, or districts provide a convenient geographical base for coordinating the myriad specialized projects that many government in developing countries are undertaking in rural areas. (Desentralisasi dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama pejabat daerah dan sejumlah NGOs di berbagai daerah. Provinsi, kabupaten/kota, dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya pada saat sekarang dunia ketiga, dimana menjadi utama program pedesaan dijalankan).*
- i. *A decentralized governmental structure is need to institutionalize participation of citizens in development planning and management. A decentralized government structure can facilitate the exchange of information about local needs and channelpolitical demands from the local cummmunity to national ministries. (Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat menjadi wahana, bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikan kepada pemerintah).*
- j. *By creating alternative means of decision making, decentralization might offset the influence or control over development activities by entrenched local elites, who are often unsympathetic to national development policies and insensitive to the needs of the power groups*

- in rural communities.* (Pembuatan kebijaksanaan dengan cara modal alternatif, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktifitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan).
- k. *Decentralization can lead to more flexible, innovative and creative administration. Regional, provincial, or district administrative units may have greater opportunities to test innovations and to experiment with new policies and programs in selected areas, without having to justify them for the whole country. If the experiments fail, they are limited to small jurisdictions; if they succeed, they can be replication in other areas of the country.* (Desentralisasi dapat mempermudah jalannya administrasi pemerintahan, di sesuaikan dengan keadaan, kreatif dan inovatif. Pemerintah pusat seharusnya memberi peluang kepada suatu daerah tertentu untuk melakukan inovasi, kemudian di awasi, apabila uji coba berhasil, maka pemerintah pusat dapat melanjutkan kepada daerah-daerah lainnya).
- l. *Decentralization of development planning and management functions allow local leaders to locate services and facilities more effectively within communities, to integrate isolated or lagging areas into regional economies, and to monitor and evaluate the implementation of development projects more effectively than can be done by central planning agencies.* (Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat di pusat).
- m. *Decentralization can increase political stability and national unity by giving groups in different sections of the country the ability to participate more directly in development decision making, thereby increasing their "stake" in maintaining the political system.* (Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik).
- n. *By reducing diseconomies of scale inherent in the overconcentration of decision making in the national capital, decentralization can increase the number of public goods and services – and the efficiency with which they are delivered – at lower cost.* (Mengurangi pemborosan dikarenakan ukuran yang besar yang lekat dengan konsentrasi pengambilan keputusan berlebih di ibukota negara, desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan pemerintah pusat dan daerah ke tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah/murah, karena hal itu tidak

menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah).

Soewargono Prawirohardjo dan Soeparni Pamoedji mengajukan alasan pentingnya kebijakan desentralisasi diterapkan di daerah-daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia, antara lain:¹²³

- 1.) *To realize and implement the democratic philosophy.* (Kebijakan penerapan desentralisasi untuk menegakkan konsep demokrasi secara utuh).
- 2.) *To realize national freedom and to create a sense of freedom to the regions.* (Desentralisasi untuk mewujudkan kemerdekaan sebuah bangsa dengan setiap daerah-daerah ikut serta merasakannya).
- 3.) *To train the region to achieve the maturity and be able to manage their own affair and interests effectively as soon as possible.* (Desentralisasi sebagai wujud kebijakan yang berdampak bagi daerah agar dapat mengatur rumah tangga daerah sesuai dengan kemampuan dan mewujudkan kesejahteraan sesuai keinginan daerah masing-masing).
- 4.) *To provide political schooling for the whole people.* (Desentralisasi juga sebagai konsep kebijakan untuk mewujudkan pendidikan politik kepada seluruh masyarakat di daerah-daerah).
- 5.) *To provide channels for regional aspiration and participation.* (Desentralisasi merupakan wujud kongkrit bagi daerah untuk mengakomodir seluruh aspirasi masyarakat di daerah serta mewujudkan partisipasi masyarakat daerah secara langsung dalam pengelolaan pemerintahan daerah).
- 6.) *To make the government in general optimally efficient and effective.* (Desentralisasi tidak hanya menguntungkan masyarakat daerah, melainkan juga pemerintah pusat yang secara umum dapat mengelola negara secara optimal dan efisien).

3. Bentuk-Bentuk Desentralisasi

Irawan Soejito memberikan pendapat mengenai desentralisasi ditinjau dari sudut pandang penggunaan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, diklasifikasikan menjadi tiga bentuk desentralisasi yaitu:¹²⁴

- 1.) Desentralisasi Teritorial ialah desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintah sendiri, yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling

¹²³ S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.Cit.*, hlm. 53-54.

¹²⁴ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah...*, *Op.Cit.*, hlm. 20-26.

berkait antar satu golongan penduduk dengan golongan penduduk lain, yang terbatas dalam satu wilayah tertentu yang mereka tinggali bersama. Istilah persekutua yang berpemerintahan sendiri (*zelf regende gemeenschppen*) adalah nama umum bagi persekutuan dengan kekuasaan pemerintah sendiri dan keuangan sendiri (*met eigen overhiedsgezag en eigen financien*) yang sebagai bagian dari pemerintah negara, dengan sekedar kebebasan menyelenggarakan sebagian dari pekerjaan pemerintah. Persekutuan yang demikian disebut “badan umum” (*openbaar lichaam*).

- 2.) Desentralisasi Fungsional (menurut dinas/kepentingan dan sebagainya), makna dari desentralisasi fungsional adalah desentralisasi yang menurut dinas atau kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dipercayakan kepada dinas daerah tertentu dalam menangani masalah yang diperintahkan. (a). Kekurangan desentralisasi fungsional ini adalah pelaksanaan program pemerintah hanya ditunjukkan kepada suatu dinas tertentu namun tidak menyeluruh, hal ini akan mengakibatkan orang-orang yang paling kuat yang menonjol, dan dapat mengurangi pengikhtiaran atau pandangan yang menyeluruh (*de overzichtelykheid*) dari pemerintahan yang bersangkutan; (b). keuntungan desentralisasi fungsional adalah penerapan desentralisasi fungsional dapat berdampak terlaksananya program tertentu sesuai dengan target yang dicanangkan, sebab dalam suatu kepentingan yang dipisahkan dan berdiri sendiri itu pada umumnya dapat diurus dengan cara yang lebih baik dari pada diurus bersama-sama dalam administrasi yang besar.
- 3.) Desentralisasi administratif (*ambtelyk*) atau dekonsentrasi, Irawan berpendapat dekonsentrasi yang kita kenal sekarang sebenarnya dapat dikatakan desentralisasi yang bersifat administratif, dengan alasan yaitu terjadinya pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri, disisi lain, menurut Irawan desentralisasi administratif atau dekonsentrasi adalah pelunakan dari sentralisasi bertujuan untuk proses terlaksananya desentralisasi yang sesungguhnya.

S.H. Sarundajang berpendapat terdapat empat bentuk dari desentralisasi itu sendiri, yaitu antara lain:¹²⁵

- a. Sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh (*comprehensive local government system*) dalam hal ini pelayanan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam (*multi purpose local authorities*). Aparat

¹²⁵ S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, Op.Cit., hlm. 54-56.

daerah melakukan fungsi-fungsi yang di serahkan oleh pemerintah pusat. Kesempatan berprakarsa atau berinisiatif untuk melakukan pengawasan atas semua bagian terbuka bagi aparat daerah maupun bagi aparat pusat. Aparat daerah melakukan pelayanan tugas-tugas aparat pusat seperti: agraria pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan umum. Sistem ini terdapat di Yugoslavia, India, Pakistan dan Mesir yaitu dimana negara-negara dimana terjadi pemindahan atau transformasi tugas-tugas dari aparat pusat kepada aparat daerah.

- b. *Partnership System*, yaitu beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain juga dilakukan oleh aparat daerah. Aparat daerah melakukan beberapa fungsi dengan beberapa kebebasan tertentu pula. Beberapa kegiatan lain dilakukan juga oleh aparat daerah tetapi atas nama aparat pusat atau dibawah bimbingan teknik aparat pusat. Sistem ini menggunakan aparat pusat dan aparat daerah secara terpisah dalam melakukan segala kegiatan, namun juga dapat dilakukan secara bersama-sama sesuai kebutuhan dan keadaan; aparat pada tingkat bawah biasanya dikoordinasikan dengan aparat daerah. Sistem ini terdapat di negara Afrika yang berbahasa Inggris.
- c. *Dual System*, yaitu aparat pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat daerah. Apa yang dilakukan aparat daerah tidak boleh lebih dari apa yang digariskan menjadi urusannya. Biasanya dengan sistem ini sering terjadi pertentangan antara aparat pusat dengan aparat daerah. Aparat daerah dengan peraturan dalam sistem ini lebih merupakan alat politik daripada sebagai alat pembangunan. Sistem ini terdapat di Amerika Latin. Dalam sistem ini tidak terdapat aparat untuk melakukan koordinasi.
- d. *Integrated administrative system*, yaitu aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinasi. Aparat daerah hanya memiliki kewenangan yang sangat kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan. Sistem ini kebanyakan digunakan di Timur Tengah dan Asia Tenggara.

Bayu Surianingrat memberikan argumentasinya terkait desentralisasi yang kemudian dibagi menjadi dua bagian yaitu:¹²⁶ 1). Desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pemudaran kekuasaan atau yang lebih tepat pelimpahan kekuasaan dari atas kepada bawahan dalam rangka kepegawaian

¹²⁶ Bayu Surianingrat, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1980, hlm. 28-29.

untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Desentralisasi jabatan ini biasa kita kenal dengan dekonsentrasi. 2). Desentralisasi kenegaraan (*statkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Di dalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.

4. Keuntungan dan Kelemahan Desentralisasi

Isu desentralisasi selalu dikaitkan dengan efisiensi dan inovasi, karena melalui desentralisasi akan dapat memotong beberapa tahap birokrasi. Inovasi terbuka dapat menggunakan kekuasaan untuk melakukan keputusan yang paling rendah sekalipun. Di mana ada desentralisasi / keleluasaan untuk mengambil keputusan, maka di situ juga akan ada pengembangan inovasi. Inovasi berkaitan dengan kreativitas individu. Kekuatan pada diri kita dapat berguna atau tidak, tergantung pada visi dan kreatifitas. Pemerintah yang demokratis dibangun melalui suatu persepsi bahwa masyarakat memiliki pemerintahan, artinya mereka berhak untuk berperan dalam pengelolaan pemerintahan.

Beberapa keuntungan dengan menerapkan sistem desentralisasi menurut S.H. Sarundajang, dapat dikemukakan sebagai berikut:¹²⁷

- a. Mengurangi penumpukan pekerjaan di pusat pemerintahan.
- b. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak, yang membutuhkan tindakan yang cepat, sehingga daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- d. Sistem desentralisasi dapat melakukan membedakan (*diferensial*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna bagi kepentingan tertentu.

¹²⁷ S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.Cit.*, hlm. 62.

Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri pada kebutuhan/keperluan khusus daerah.

- e. Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.
- f. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
- g. Dari segi psikologi, desentralisasi dapat lebih memberikan kewenangan memutus yang lebih besar kepada daerah.
- h. Akan memperbaiki kualitas pelayanan karena dia lebih dekat dengan masyarakat yang dilayani.

Keuntungan diterapkannya desentralisasi menurut Mr. J. In Het Veld

dijabarkan sebagaimana berikut ini, yakni:¹²⁸

- 1.) Sistem desentralisasi memberikan penilaian yang lebih tepat pada sifat-sifat yang berbeda dari pada wilayah dan penduduknya. Dikatakan, bahwa dalam masa kita dewasa ini, sebagai akibat daripada alat-alat komunikasi, film radio, televisi dan lain sebagainya, menunjukkan suatu tendensi yang "*nivellerend*", tetapi tidak dapat dipungkiri, bahwa masih ada perbedaan antara kota-kota dan desa-desa.
- 2.) Desentralisasi ialah senjata yang ampuh terhadap birokrasi. Semakin jauh jarak instansi yang harus mengambil keputusan dari rakyat di daerah, semakin besar kemungkinan sifat-sifat buruk dari birokrasi itu akan merajalela. Pejabat-pejabat yang paling mengetahui akan merasa paling berkuasa. Di samping itu, penyelesaian dari urusan-urusan menjadi lambat karena harus melalui berbagai instansi. Keburukan-keburukan ini hanya dapat diberantas dengan desentralisasi.
- 3.) Selanjutnya hanya dengan desentralisasi saja dapat dihentikan "*overbelasting*" dari organ-organ sentral, terutama pembentuk undang-undang di pusat dan tunggakan pekerjaan yang disebabkan oleh karenanya.
- 4.) Keuntungan yang terpenting ialah, bahwa dengan desentralisasi itu, individu makin tampil ke depan. Di dalam suatu lingkungan yang kecil, seseorang lebih dapat menggunakan pengaruhnya dari pada di dalam kalangan yang besar. Rakyat sendiri di dalam berbagai golongannya, karena diterapkannya desentralisasi maka dari itu rakyat secara keseluruhan tidak akan merasa sebagai obyek saja.

¹²⁸ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah...*, *Op.Cit.*, hlm. 27-29.

- 5.) Desentralisasi menunjang kepada keberatan, bahwa pemerintah setempat tidak cukup mengenal keadaan setempat (desentralisasi teritorial) dan sifat-sifatnya yang khusus dari cabang-cabang tertentu dari urusan pemerintahan (desentralisasi menurut fungsi dan desentralisasi *naar diensten*).
- 6.) Desentralisasi dapat mempermudah ikut sertanya penduduk dalam melakukan pengawasan terhadap tindakan pemerintah. Ini dapat merupakan rangsangan untuk berhemat. Sama halnya dengan sentralisasi, dalam hal-hal tertentu desentralisasipun. dapat menuju kepada pengelolaan yang lebih hemat dan tepat.

Selain terdapat keuntungan, penggunaan asas desentralisasi dalam pemerintahan daerah ini ternyata terdapat pula beberapa kelemahan-kelemahan, yaitu sebagai berikut:¹²⁹

1. Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, hal mana mempersulit koordinasi;
2. Keseimbangan dan keserasian serta bermacam-macam kepentingan, daerah dapat lebih mudah terganggu;
3. Khusus mengenai desentralisasi teritorial dapat mendorong timbulnya apa yang disebut dengan daerahisme atau provinsialisme;
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena membutuhkan perundingan-perundingan yang lama;
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

Berbagai alasan desentralisasi diuntungkan pelaksanaannya oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Alasan tersebut antara lain:¹³⁰ a). dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk kepentingan daerah maupun untuk mendukung kebijakan politik nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah. b). dari segi manajemen, desentralisasi dapat meningkatkan efektifitas, efisiensi dan akuntabilitas publik. c). Dari segi kultural, desentralisasi dimaksudkan untuk memperhatikan kekhususan keistimewaan suatu

¹²⁹ Josef Riwo Kaho, *Pertumbuhan Pemerintahan...*, Op.Cit, hlm. 14.

¹³⁰ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance; Melalui Pelayanan Publik*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2005., hlm. 49-50.

daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian dan kebudayaan. d). Dari segi pembangunan, desentralisasi dapat melancarkan formulasi dan implementasi program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. e). Dilihat dari segi kepentingan pusat, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan-kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program yang dicanangkannya. Berdasarkan alasan tersebut, desentralisasi diperlukan untuk memperlancar kebijakan yang luas dari berbagai lapisan kehidupan masyarakat.

Desentralisasi membawa implikasi yang luas dalam kehidupan bermasyarakat. Menurut Litvack, sebagaimana dikutip oleh Teguh Yuwono bahwa ada tiga implikasi yang mempengaruhi pelaksanaan desentralisasi. *Pertama*, desentralisasi bisa mengubah mobilisasi dan alokasi sumber-sumber publik yang akan mempengaruhi isu-isu luas dari persoalan pelayanan, upaya mengurangi kemiskinan, stabilitas makro ekonomi. Dalam hal ini desentralisasi dianggap sebagai jalan pintas yang memotong isu-isu tersebut. *Kedua*, manajemen desentralisasi memerlukan pengetahuan yang mendalam tentang institusi-institusi lokal dan pemahaman tentang proses desentralisasi, di mana *stakeholder* harus terlihat di dalamnya. *Ketiga*, keyakinan empiris tentang apa yang harus dikerjakan dan yang tidak perlu dikerjakan. Keseluruhan tiga komponen ini menjadi tanggung jawab pemerintah untuk mendesain, mengelola dan mengimplemetasikan desentralisasi itu sendiri.¹³¹

¹³¹ Teguh Yuwono, *Manajemen Otonomi Daerah*, Clogapps Diponegoro University, Semarang, 2002., hlm. 38-40.

Lebih jauh lagi, Litvack membangun asumsi dasar yang berhubungan dengan implikasi dari desentralisasi, yaitu:¹³²

- a. Jika sebuah negara menghadapi hampir semua kelemahan, seperti kelemahan dalam proses dan institusi demokratik, sistem regulasi dan hukum, pasar untuk tanah, pekerja dan modal, sistem informasi, sistem regulasi, sistem finansial dan fiskal yang tidak transparan, maka desentralisasi yang diperlukan harus moderat pada pelayanan lokal.
- b. Jika pemerintah pusat menaruh perhatian pada ekuitas dan proteksi warga miskin, maka selain desentralisasi belanja dan pajak daerah, pemerintah harus melakukan transfer desain antara pemerintah. Sejauh mana desentralisasi mempengaruhi ekuitas sebagian tergantung pada akuntabilitas lokal dan partisipasi politik oleh penduduk miskin.
- c. Jika sebuah negara mendesentralisasikan lebih banyak tanggung jawab anggaran belanja daripada anggaran pendapatan, maka derajat pelayanan akan gagal. Kadang-kadang berhasil untuk menuntut lebih banyak transfer dana dari pusat.

Setelah kita melihat beberapa segi keuntungan dan manfaat dari penerapan desentralisasi di atas, jelas bagi kita bahwa desentralisasi adalah suatu upaya optimalisasi sumber daya alam, manusia, teknologi dan budaya setempat, berhadapan dengan redistribusi dan limitasi-limitasi di tempat itu. Kemudian berdampak pada muara *policy* dan implementasi pembangunan bangsa yang berdaya guna.

Konsepsi tentang desentralisasi sebenarnya tidak boleh bertentangan dengan konsepsi *groundnorm* bangsa Indonesia yang menghendaki keutuhan NKRI, oleh karena itu konsepsi desentralisasi harus di serasikan dengan sentralisasi yang menguntungkan keseluruhan rakyat Indonesia. Keduanya adalah dua sisi dari satu mata uang yang harus ber-*symbiose* demi kepentingan negara pada umumnya dan daerah. Desentralisasi dan sentralisasi hanyalah *approach* dan teknik manajemen. Desentralisasi tidak boleh *for the sake of* sentralisasi. Skema

¹³² *Ibid.*, hlm. 40.

berikut ini kami tawarkan sebagai upaya mencari titik temu bilakah suatu perbuatan pembangunan daerah harus disentralisasikan dan bilamana harus didesentralisasikan, yaitu:¹³³

- 1). Bila kepentingan rakyat langsung dan harfiah maka harus diserahkan kepada daerah bawahan, namun bila strategi menyangkut rakyat secara keseluruhan (lebih luas) maka di sentralisasikan.
- 2). Bila keterlibatan rakyat banyak (padat karya) maka diserahkan kepada rakyat bawahan (daerah), bila tidak banyak maka sentralisasikan sebab pemerintah pusat akan bisa menangani secara transparan.
- 3). Bila dana cukup kecil maka di desentralisasikan, namun bila dana besar dipusatkan.¹³⁴
- 4). Bila teknologi (termasuk skill + expertise) canggih diurus pusat, tapi bila sederhana maka serahkan kepada daerah bawahan.¹³⁵
- 5). Bila umpan balik manajemen perlu cepat serahkan ke daerah, kalau boleh lebih lambat dapat dipusatkan.
- 6). Bila kondisi khas menonjol dilakukan oleh daerah, bila cukup umum boleh di serahkan kepada pusat.

5. Tujuan Desentralisasi

Adanya satuan pemerintahan daerah yang bersifat otonom bagi negara Indonesia merdeka telah tercermin dalam berbagai pandangan jauh sebelum proklamasi 17 Agustus 1945. Samaun berpendapat pada tahun 1925, beliau menulis bahwa pemerintahan negara modern akan tersusun dalam komponen : a). pemerintah dan parlemen, b). pemerintah provinsi dan dewan provinsi, c).

¹³³ Ben Mboi, *Desentralisasi Manajemen Pembangunan*, dibukukan dalam, Seomitro (Penyunting), *Desentralisasi dalam Pelaksanaan Manajemen Pembangunan; Kumpulan Pemikiran/Pengantar/Pengarah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1989., hlm. 189-190.

¹³⁴ Penulis kurang sepekat untuk alasan ketiga, sebab masyarakat daerah (pemerintah daerah) harus ikut serta mengelola dana yang besar di daerahnya, jika ditangani mutlak oleh pemerintah pusat akan terjadi tirani atau penyelewengan kekuasaan yang akan bermuara menjadi lumbung tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme.

¹³⁵ Saat sekarang untuk alasan keempat, bagi penulis jika daerah hanya di beri wewenang dan tugas menangani yang sederhana maka akan terjadi pembodohan publik (masyarakat daerah), masyarakat daerah akan terkucilkan, hanya masyarakat pusat yang akan menikmati kecanggihan teknologi, seharusnya masyarakat daerah di ajarkan untuk menangani hal-hal yang rumit agar terjadi kemandirian dalam pengelolaan pemerintah di daerahnya.

Pemerintah kota dan dewan kota.¹³⁶ Demikian pula Muhammad Hatta dalam tulisan (brosur) “ke arah Indonesia Merdeka” (1932) telah menyebutkan :¹³⁷

“oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap golongan, kecil atau besar, mendapat otonom, mendapat hak menentukan nasib sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum”.

Mohammad Hatta menambahkan, pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonom), merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi). Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada tiap tempat di kota, di desa dan di daerah.¹³⁸

Hakikatnya desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Menurut James W. Fester, tujuan-tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas yang dapat berupa kesatuan bangsa (*national unity*), pemerintahan demokrasi (*democratic government*), kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi dan pembangunan sosial ekonomi. Tujuan-tujuan tersebut biasanya tercantum dalam kebijakan nasional dan/atau pernyataan-pernyataan politik dari elit nasional mengenai desentralisasi. Mengingat beragamnya tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi, maka tiap negara kerap kali membuat skala prioritas tujuan

¹³⁶ Jhon Ingleson, *Perhimpunan Indonesia dan Pergerakan Kebangsaan*, Grafiti, Jakarta, 1993., hlm. 116.

¹³⁷ Muhammad Hatta, *Kumpulan Karangan (I)*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hlm. 03.

¹³⁸ *Ibid.*

desentralisasi antar negara dan bahkan antar kurun waktu dalam suatu negara sebagai hasil kekuatan-kekuatan yang berpengaruh.¹³⁹

Di lihat dari pelaksanaan fungsi dan tujuan pemerintahan, desentralisasi menunjukkan beberapa bagian penting, antara lain :¹⁴⁰

- a. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.
- b. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien.
- c. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih inovatif.
- d. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

A.F. Leemans menunjukkan bahwa pemilihan skala prioritas tujuan desentralisasi pada demokrasi berpasangan dengan kemampuan diri. Konsekuensi-konsekuensi yang lebih rinci dari skala prioritas tujuan desentralisasi pada efisiensi terhadap struktur dan proses pemerintahan daerah yang dianalisis oleh A.F. Leemans menjadi lima bagian, yaitu:¹⁴¹ 1). Terjadi kecenderungan untuk memangkas jumlah susunan daerah otonom; 2). Terjadi kecenderungan mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai lembaga kebijakan dan lembaga kontrol; 3). Kecenderungan keengganan pusat untuk menyerahkan wewenang dan diskresi yang lebih besar kepada daerah otonom; 4). Kecenderungan mengutamakan demokrasi daripada desentralisasi; 5). Terjadi semacam paradok, di satu sisi efisiensi memerlukan wilayah dari daerah otonom yang luas untuk memungkinkan tersedianya sumber daya yang lebih mendukung bagi roda

¹³⁹ S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.Cit.*, hlm. 56.

¹⁴⁰ David Osborne-Ted Goebler, *Reinventing Government*, A Plume Book, N.Y., 1993., hlm. 252.

¹⁴¹ S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.Cit.*, hlm. 57-58

pemerintahan daerah, namun di sisi lain daerah otonom yang berwilayah luas dikhawatirkan berpotensi menjadi gerakan separatisme. Oleh karena itu, dalam pemangkasan susunan daerah otonom, acapkali daerah otonom yang berwilayah luas menjadi sasaran utama untuk dilikuidasi.

Selaras dengan hasil A.F. Leemans tersebut, Jhon Halligan dan Chris Aulich membangun dua model pemerintahan daerah, yaitu :¹⁴²

"... the local democracy model which stresses democratic and locality values over efficiency values, and the structural efficiency model which emphasises the importance of efficiency distribution of services to local communities. The local democracy model values local difference and system diversity because local authority has both the capacity and the legitimacy for local choice and local voice. This means that local authority can and will make choice that differ from those made by others"

Desentralisasi dalam kaitan model efisiensi struktur, kedua pakar tersebut lebih lanjut mengemukakan bahwa : *Such a model encourages greater central government intervention to assert control over government to ensure that mechanisms are in place to advance efficiency and economy; usually greater pressure for uniformity and conformity.* (model seperti itu mendorong intervensi pemerintah pusat yang lebih besar untuk menegaskan kontrol atas pemerintah untuk memastikan mekanisme yang berada di tempat untuk memajukan efisiensi dan ekonomi; tekanan biasanya lebih besar untuk keseragaman dan kesesuaian).¹⁴³

¹⁴² Artinya: "... *Pertama*, model demokrasi lokal yang menekankan nilai-nilai demokrasi dan daerah atas nilai-nilai efisiensi, dan *Kedua*, model efisiensi struktural yang menekankan pentingnya distribusi efisiensi layanan untuk komunitas lokal. Model demokrasi lokal menghargai perbedaan dan keragaman sistem lokal karena pemerintah daerah memiliki baik kapasitas maupun legitimasi untuk pilihan lokal dan suara lokal. Ini berarti bahwa pemerintah daerah dapat dan akan membuat pilihan yang berbeda dari yang dibuat oleh orang lain ". *Ibid.*, 57.

¹⁴³ *Ibid.*

Hans Kelsen mengatakan, "*decentralization allow closer approach to the idea of democracy than centralization*".¹⁴⁴ Kelsen menganggap dibutuhkan sistem desentralisasi lebih utama dan efektif untuk mewujudkan upaya demokratisasi dalam sebuah bangsa, yang kemudian alternatif lainnya baru sentralisasi. Robert Rienow menyebutkan bahwa "*handling their local affairs is regarded as good training for people charged with the central of democracy. It is more than training. It the very essence of the popular system*".¹⁴⁵ Jadi, menurut Rienow bahwa, satuan pemerintahan daerah yang bersifat otonom, merupakan ajang latihan demokrasi, bahkan lebih dari itu merupakan esensi demokrasi.

Dari berbagai pendapat di atas, maka kehadiran satuan pemerintahan otonom (desentralisasi), dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampakkan hal-hal berikut :¹⁴⁶

- 1) Secara umum satuan pemerintahan otonom (desentralisasi) tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi.
- 2) Satuan pemerintahan otonom (desentralisasi) dapat dipandang sebagai esensi demokrasi.
- 3) Satuan pemerintah otonom (desentralisasi) dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- 4) Satuan pemerintahan otonom (desentralisasi) dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Pelaksanaan desentralisasi merupakan tujuan utama kesejahteraan bangsa, agar masyarakat yang begitu majemuk dapat menikmati kehidupan secara merata, tidak hanya dinikmati oleh sekelompok orang atau masyarakat saja. Maka dari itu, daerah-daerah yang belum diberdayakan selayaknya menjadi pekerjaan rumah

¹⁴⁴ Hans Kelsen, *General Theory of The Law and State*, Russel & Russel, N.Y, 1973., hlm. 312.

¹⁴⁵ Robert Rienow, *Introduction to Government*, alferd A. Knopf, N.Y, 1966., hlm. 573.

¹⁴⁶ Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi...*, *Op.Cit.*, hlm. 143.

pemerintahan pusat agar segera dikelolanya pemerintah-pemerintah daerah yang belum dimanfaatkan semaksimal mungkin, misalnya daerah-daerah di bagian timur belum sepenuhnya di diperhatikan oleh pusat.

Melihat pendekatan pemerintah pusat terhadap pembangunan pemerintahan daerah di Indonesia bagian timur seperti yang digambarkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai hasil merata, sehingga daerah-daerah dibagian timur merata selaras dengan daerah-daerah lain di Indonesia, maka diperlukan penerapan fungsi desentralisasi secara komprehensif dengan syarat-syarat sebagai berikut:¹⁴⁷

- a. Adanya desentralisasi dalam pemerintahan, sehingga pemerintahan daerah memiliki wewenang mengambil keputusan-keputusan yang berkaitan dengan pembangunan pemerintahn daerah tersebut, termasuk di dalamnya adanya pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah secara adil.
- b. Adanya orang-orang di daerah yang dapat menjalankan kepemimpinan dengan penuh prakarsa di satu pihak, tetapi juga mempunyai hubungan erat di pihak lain.
- c. Pemerintahan daerah menitikberatkan usahanya dalam pembangunan sumber daya manusia melalui pendidikan, pembangunan prasarana masyarakat yang khususnya meliputi prasarana perhubungan dan komunikasi, serta terwujudnya kehidupan berdasarkan ketentuan hukum.
- d. Pemerintah daerah merangsang adanya investasi oleh modal dari dalam daerah sendiri, dari dalam negeri Indonesia dan dari luar negeri, bertujuan untuk memanfaatkan potensi alam yang cukup besar, terutama diperlukan investasi dalam perusahaan transportasi darat, laut dan udara, dalam komunikasi dan dalam pembangkitan tenaga listrik.
- e. Pemerintah daerah juga harus merangsang masuknya orang-orang dari luar, baik dalam bentuk pariwisata, dalam bentuk para ahli yang bekerja di Indonesia bagian timur, maupun dalam bentuk pemindahan penduduk dari Jawa. Khususnya yang bersangkutan dengan pemindahan penduduk itu diusahakan agar pendatang agar tidak terlalu lama sudah dapat membaur dengan masyarakat setempat dan dengan begitu memperkuat kemampuan daerah.

¹⁴⁷ Sayidiman Suryohadiprodo, *Desentralisasi dan Pembangunan Indonesia Bagian Timur*, Terdapat dalam Seomitro (Penyunting), *Desentralisasi dalam Pelaksanaan...*, *Op.Cit.*, hlm. 156-157.

- f. Keberhasilan usaha ini serta cepat lambatnya keberhasilan itu amat ditentukan oleh mutu kepemimpinan daerah serta kemampuannya membangun pemerintahan daerah dengan seluruh aparatnya yang berfungsi efektif dan efisien, sehingga tercipta suasana masyarakat yang kondusif.

Tujuan desentralisasi harus pula mengakomodir keseluruhan aspirasi, baik kepentingan program pemerintah pusat maupun keinginan-keinginan pemerintah daerah tertentu dalam pemberdayaan daerahnya sesuai penerapan asas desentralisasi. Penyeragaman setiap daerah akan menghasilkan pemerintahan yang tidak efektif, apalagi dalam wilayah negara yang majemuk seperti Indonesia, perbedaan harus diakomodir oleh pemerintah sesuai dengan garis-garis yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Dasar kebhinekaan dalam desentralisasi disebutkan oleh B.C. Smith bahwa:¹⁴⁸ *“Decentralization to culturally distinctive subgroups is regarded by many as necessary for the survival of socially heterogeneous states. Decentralization is seen as countervailing force to the centrifugal forces that threaten political stability”*. (Desentralisasi untuk sub kelompok budaya khas tertentu atau *khebinekaan* dianggap banyak yang diperlukan untuk kelangsungan hidup sosial negara heterogen. Desentralisasi dilihat sebagai kekuatan pengimbang terhadap kekuatan sentrifugal {disintegritas/kontradiksi} yang mengancam stabilitas politik).

Hasil pengamatan terhadap tujuan desentralisasi di Indonesia menunjukkan terdapat pergeseran dalam skala prioritas tujuan desentralisasi. Pada masa Hindia Belanda skala prioritas tujuan desentralisasi adalah efisiensi kolonialisme, berawal dari pengalaman pembentukan dan implementasi *Decentralisatie*

¹⁴⁸ B.C. Smith, *Decentralization*, George Allen & Unwin, London, 1983, hlm. 49.

Wetgeving pada tahun 1903-1905, pada akhirnya *a reasonably adequate legal framework for the territorial decentralization of government had been accomplished*. (kerangka hukum yang cukup memadai untuk terwujudnya desentralisasi teritorial pemerintah yang telah dicapai).¹⁴⁹

Pada tahun-tahun berikutnya, sehubungan dengan perkembangan keadaan, sejumlah ordonansi telah dimaklumkan dan ditambahkan dalam perangkat perundang-undangan desentralisasi yang telah dibuat sampai tahun 1905.¹⁵⁰ Meskipun hal itu mengesankan terjadinya kerja perundang-undangan yang bersifat *trial and error*, namun hal itu tidak mengurangi arti pentingnya *Decentralisatie Wet Geving 1903-1905* sebagai titik awal perkembangan kebijakan desentralisasi di Indonesia sekalipun pada awalnya, hanya dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan dan harapan *de Nederlandse Burgerij* semata.¹⁵¹

Kemudian, pada tahun 1924 diterapkan *gedecentraliceerde regentschappen* dengan *regentschapsraden*-nya, berlanjut yang kemudian demi hukum hal itu diundangkannya *regentschapsordonatie* yang termuat dalam *Staatsblad 1924 No. 79*. Perlawanan kaum konservatif yang berkukuh pada gagasan Ritsema van Eck (untuk membedakan dan pemisahan yuridiksi pemerintahan BB yang Eropa dan yuridiksi PP yang Pribumi, dan menempatkan

¹⁴⁹ Nicole Niessen, *Municipal Government in Indonesia*, Reasearch School CNWS, Leiden, 1999., hlm. 52.

¹⁵⁰ Himpunan ordonansi-ordonansi ini, dikerjakan sampai tanggal 1 januari 1993 oleh Holleman, dapat dilihat dalam J.E. Holleman (editor), *Decentralisatie Wetgeving: Verzameling van Voorschriften Betreffende Provincien, Regentschappen, Stads Gemeenten, Gemeenten en Andere bij Ordonantie Ingestelde Zelfstandige Gebiedsdelen in Nederland Indie*, Decentralisatiekantoor, Batavia, 1933. Bandingkan, Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda; Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Bayumedia Publishing, Malang, Cet- II Maret 2005., hlm. 34.

¹⁵¹ Nicole Niessen, *Municipal Government...*, *Loc.Cit.*

para pejabat PP dibawah kepemilikan pejabat BB) tidak lagi sekuat pada masa-masa awalnya. *Regentschapsraden* terbentuk dengan jaminan mayoritas keanggotaannya berasal dari wakil-wakil golongan rakyat pribumi (sekalipun sebagian dilakukan dengan cara pengangkatan) dicoba, dijamin dan dijaga. Demikian pula dengan ketuanya, harus dijabat oleh *regent/bupati* setempat. Pada tahun 1932, seluruh *regentschap* di Jawa-Madura yang berjumlah 76 telah dilengkapi dengan *regentschapsraden*, yaitu 1583 anggota, dan 837 orang di antaranya (atau 52,87%) adalah orang-orang Pribumi, dan selebihnya adalah orang-orang Eropa dan golongan rakyat lainnya.¹⁵²

Tujuan desentralisasi kemudian, pada masa kemerdekaan terjadi pula pergeseran mengenai skala prioritas dari tujuan desentralisasi itu sendiri. Menurut Gerald S. Maryanov di bawah UU No. 22 Tahun 1928 dan UU No. 1 Tahun 1957 skala prioritas tujuan desentralisasi adalah demokrasi atau pendemokrasian pemerintahan. Sedangkan The Liang Gie berpendapat, di bawah UU No. 18 Tahun 1965 skala prioritas tujuan desentralisasi adalah stabilitas dan efisiensi pemerintahan.¹⁵³

Skala prioritas tujuan desentralisasi dalam format politik Orde Baru terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1974 bagian penjelasan menyebutkan, tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa. Kemudian reformasi bergulir

¹⁵² Kejelasan angka-angka lihat, J.S. Furnivall, *Nederland India; A Study of Plural Economy*, BM Israel, Amsterdam, 1976., hlm. 286.

¹⁵³ S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op. Cit.*, hlm. 59.

lahir UU No. 22 Tahun 1999 sebagai awal manifesto keberpihakan kepada masyarakat daerah, mengartikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka negara kesatuan. Pada akhirnya, saat sekarang tujuan desentralisasi di akomodir oleh UU No. 32 Tahun 2004 dalam Pasal 1 angka (7) tentang pemerintahan daerah, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAB III
MODEL DESENTRALISASI DALAM UU No. 5/1974, UU No. 22/1999 DAN
UU No. 32/2004

A. Model Desentralisasi dalam UU No. 5 Tahun 1974

1. Hubungan Kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Daerah yang
Dianut UU No. 5 Tahun 1974

Hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam organisasi negara berlangsung sejak masa Hindia Belanda. Pada mulanya Hindia Belanda tidak menganut penyelenggaraan desentralisasi. Menurut *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch Indie* (S. 1855/2), Hindia Belanda adalah “*gecentraliseerd geregeerd land*” disertai dekonsentrasi. Dalam rangka dekonsentrasi termaksud, dibentuk daerah (wilayah) administrasi yang tersusun secara hierarkis di bawah pejabat pemerintah. Daerah administrasi tersebut secara hierarkis adalah *gewest (residentie), afdeeling, district dan onderdistrict*.¹⁵⁴

Pemerintah yang tersentralisasi tersebut tidak dapat bertahan lama. Berbagai faktor mendorong pemerintah Kerajaan Belanda menetapkan *Wethoudende Desentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch Indie* (S. 1903/329). Dengan Undang-undang tersebut berikut peraturan pelaksanaannya, dibentuk daerah otonom. Pembentukan daerah otonom dilakukan di wilayah *gewest* dan bagian *gewest* yang bercorak perkotaan. Pada saat itu daerah otonom

¹⁵⁴ Lihat, Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, terdapat dalam, Soetandyo Wignosubroto, dkk, *Pasang-Surut Otonomi Daerah; Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute For Local Development bekerjasama Yayasan Tifa, Jakarta, November 2005., hlm. 202-203.

perkotaan disebut *gemeente*. Sejak saat itu terjadi hubungan kewenangan Pusat dan Daerah.¹⁵⁵

Hubungan kewenangan tersebut mengalami berbagai periode berlakunya undang-undang pemerintahan daerah. Sementara istilah yang dipakai oleh perundang-undangan dibidang pemerintahan daerah juga mengalami perubahan. Sebelum UU No. 22 Tahun 1999, yakni UU No. 5 Tahun 1974 memakai istilah 'kewenangan dalam pemerintahan', maka undang-undang dasar 1945 hasil amandemen dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 memakai istilah 'urusan pemerintahan'. Dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa "*penyelenggaraan urusan pemerintahan dimaksud merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah otonom yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan*".

Pemakaian istilah 'urusan pemerintahan' lebih baik dari pada 'kewenangan' dengan berbagai pertimbangan. Pengejawantahan dari desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen 'wewenang mengatur dan mengurus'. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah, telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Dalam hal ini yang perlu kejelasan lebih lanjut adalah mengenai materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom, tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang atau

¹⁵⁵ *Ibid.*

disebut dalam amandeman Pasal 18 UUD 1945 sebagai urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom, berarti terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara Pemerintah dan daerah otonom.

Konsep urusan pemerintahan menunjukkan dua indikator penting, yaitu fungsi atau aktifitas dan asal urusan pemerintahan tersebut. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanya berasal dari Presiden dan tidak berasal dari organ-organ (lembaga-lembaga) negara lainnya. Oleh karena itu, dalam konteks ini muncul berbagai urusan pemerintahan seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan lain-lain. Walaupun konsep desentralisasi mengandung persebaran kewenangan, namun di kalangan pakar asing selalu dibahas tentang pembagian fungsi (*functions*) serta pembagian urusan (*affairs*). Bahkan kerap kali dilakukan pengelompokan fungsi seperti *protective functions*, *environmental functions*, *development functions* dan *social welfare functions*.¹⁵⁶

Pada hakekatnya hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah sejak periode Hindia Belanda hingga berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, memiliki ciri yang sama. *Pertama*, penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonom cenderung dengan metode *ultra vires doctrine* dan dilakukan secara mencicil. Proses penyerahan urusan pemerintahan, berlangsung sangat panjang. *Kedua*, oleh karena itu daerah otonom tersusun secara hierarkis, maka proses penyerahan urusan pemerintahan cenderung secara bertingkat. *Ketiga*, pengawasan pemerintah kepada daerah otonom sangat ketat, baik melalui pengawasan preventif maupun pengawasan represif. Akibatnya otonomi daerah

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 204.

tergolong sangat kecil, khususnya bagi daerah otonom yang disebut kabupaten dan kota. Gerakan sentrifugal dalam bentuk serangkaian pemberontakan daerah dalam tahun lima puluhan, dapat dipandang sebagai reaksi dan koreksi terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan.¹⁵⁷

Di bawah UU No. 5 Tahun 1974 kondisi otonomi daerah di Indonesia sangat memprihatinkan. Banyaknya urusan pemerintahan yang dikelola oleh masing-masing Pemerintah melalui instansi vertikal, Dati I dan Dati II memperlihatkan piramida terbalik. Sebagian besar keuangan daerah otonom bergantung pada bantuan dari Pemerintah melalui Dana Inpres. Diskresi daerah otonom sangat kecil. Sebaiknya pengawasan Pemerintah terhadap daerah otonom sangat ketat. Dilihat dari tataran model pemerintahan daerah yang dibangun oleh Holligan dan Aulich, UU No. 5 Tahun 1974 menganut *structural efficiency model* yang menekankan efisiensi dalam pelayanan dan pembangunan. Dengan dianutnya model tersebut, terjadi keseragaman penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Holligan dan Aulich:¹⁵⁸

Such a model encourages greater central government intervention to assert control over local government to ensure that mechanisms are in place to advance efficiency and economy; usually greater pressures for uniformity and conformity.

Pemakaian modal tersebut memiliki berbagai kecenderungan tertentu. *Pertama*, terjadi kecenderungan untuk memangkas jumlah susunan daerah otonom. Pada waktu itu terdapat keinginan dari penguasa untuk menghapus Dati

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Lihat, John Halligan dan Chris Aulich, *Reforming Government; New Concepts and Practices in Local public Administration*, EROPA Local Government Center, Tokyo, 1998., hlm. 16.

I, dengan dalih untuk merealisasikan konsepsi titik berat otonomi pada Dati II. *Kedua*, terjadi kecenderungan mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai lembaga pembuat kebijakan dan lembaga kontrol. Dalam hal ini, KDH tidak akuntabel terhadap DPRD. *Ketiga*, kecenderungan keengganan Pemerintahan untuk menyerahkan wewenang dan diskresi yang lebih besar kepada daerah otonom. *Keempat*, kecenderungan mengutamakan dekonsentrasi dari pada desentralisasi. *Kelima*, terjadi semacam paradoks: yakni di satu sisi efisiensi memerlukan wilayah dari daerah otonom yang luas untuk memungkinkan tersedianya sumber daya yang lebih mendukung bagi roda pemerintahan daerah, namun di sisi lain daerah otonom yang berwilayah luas dikhawatirkan berpotensi menjadi gerakan separatisme. Oleh karena itu, keinginan untuk memangkas susunan daerah otonom di kalangan penguasa Indonesia tertuju untuk melikuidasi Dati I.

2. Corak Maupun Karakter Pemerintahan Daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974

Undang-Undang No. 5/1974 ini merupakan koreksi dan penyesuaian baru dari UU No. 18 Tahun 1965 sesuai dengan pergantian Orde Lama ke Orde Baru. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 lahir sesudah adanya pengarahan politis mengenai pemerintah daerah dalam GBHN. Undang-Undang ini lahir sebagai pelaksanaan Tap MPR No. IV Tahun 1973 dan juga di bawah rangka UUD 1945. UU No. 5 Tahun 1974 mulai berlaku tanggal 23 Juli 1974 hingga 6 Mei 1999. UU No. 5 Tahun 1974 dinilai sangat bernuansa sentralistis dan kurang memperhatikan kedudukan DPRD sebagai badan legislatif yang berdiri sendiri.

Ihwal latar belakang situasi dan nuansa pembentukan Undang-undang No.

5 Tahun 1974 adalah:¹⁵⁹

- a. Sedang giatnya sosialisasi pembangunan ekonomi dan menomerduakan pembangunan politik. Pemerintah orde baru dengan trilogi pembangunan pada waktu itu hendak menciptakan stabilitas nasional yang mantap;
- b. Untuk itu diperlukan pemerintah yang stabil dari pusat sampai ke daerah;
- c. Selanjutnya dibuatlah berbagai undang-undang yang sentralistis, mengurangi kegiatan partai politik dan memandulkan peran DPR. Bahkan di daerah kedudukan kepala daerah sengaja dibentuk dengan istilah penguasa tunggal dan menomerduakan peran DPRD;
- d. Memaksakan fusi partai-partai dari 9 partai menjadi 2 partai di samping dominasi Golkar;
- e. Penguatan dan pelaksanaan Dwi Fungsi ABRI di segala bidang dan sektor pemerintahan termasuk di bidang legislatif dari pusat sampai ke daerah.

Melihat konstruksi sistem pemerintahan daerah yang diatur dalam UU No.

5 Tahun 1974 ini, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁶⁰ Dengan demikian dapat disimpulkan kedudukan DPRD pada waktu berlakunya UU tersebut sangat amat lemah.

Awalnya banyak orang Indonesia mengharapkan dengan keluarnya UU No. 5 Tahun 1974, akan membawa angin baru bagi perbaikan otonomi dan pemulihan hak, tugas dan wewenang DPRD. Namun kalau diteliti secara mendalam, UU No. 5 Tahun 1974 pada prinsipnya tetap berpijak kepada sistem pemerintahan yang sentralistik. Aroma sentralistik langsung dapat dibaca pada rumusan “ Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.¹⁶¹ Namun dalam rumusan pasal-pasalanya sangat berbeda dengan

¹⁵⁹ Lihat, B.N. Marbun, *Perwakilan Politik Lokal dan Eksistensi DPRD dalam Konteks Otonomi Daerah*, terdapat pada, Soetandyo Wignosubroto, dkk, *Pasang-Surut...*, Op.Cit., hlm. 362-363.

¹⁶⁰ Lihat, Pasal 13 ayat (1), UU No. 5/1974.

¹⁶¹ Pasal 13 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1974.

isi rumusan pasal-pasal UU Nomor 18 Tahun 1965 yang digantikannya. Mengenai susunan, keanggotaan dan pimpinan DPRD diatur dengan Undang-undang.¹⁶² Undang-undang dimaksud ialah UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974 kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah:¹⁶³

- a) Memberikan persetujuan kepada Kepala Daerah dalam hal membuat Peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah (Pasal 38 Jo Pasal 30 sub c);
- b) Bersama-sama dengan Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Pasal 38 Jo Pasal 30 sub c);
- c) Mengawasi jalannya Pemerintahan Daerah, tugas ini sebagai konsekuensi dari pada tugas a dan b tersebut diatas, dan adanya kewajiban Kepala Daerah dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban Pemerintah Daerah, untuk memberikan keterangan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya setahun sekali, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 22 ayat (3)).

Bersandar pada UUD 1945, maka apabila dalam menjalankan tugas tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkewajiban untuk:

- a) Mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 30 huruf a);
- b) Menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen Garis-garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 30 huruf b);¹⁶⁴

¹⁶² Pasal 27 UU Nomor 5 Tahun 1974.

¹⁶³ Lihat, Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, Cet-VI, 2002., hlm. 137.

¹⁶⁴ Mengenai Tap MPR/MPRS yang berkaitan dengan pola desentralisasi bagi daerah berpangkal pada pendirian bahwa desentralisasi merupakan satu-satunya jalan untuk menjamin agar penyelenggaraan pekerjaan pemerintahan berjalan lancar., Lihat, The Liag Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Liberty, Yogyakarta, 1994., hlm. 243.

- c) Memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan Rakyat dengan berpegang pada program pembangunan Pemerintah (Pasal 30 huruf c)

Untuk dapat melaksanakan tugas serta fungsinya tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak: a) Anggaran, b) Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota, c) Meminta keterangan, d) mengadakan perubahan, e) Mengajukan pernyataan pendapat, f) Prakarsa, dan g) Penyelidikan.

Cara pelaksanaan hak-hak yang dimaksudkan huruf a sampai dengan huruf f tersebut diatas, diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 29 ayat (2)). Sedangkan pelaksanaan yang dimaksudkan dalam huruf g, diatur dengan Undang-undang (Pasal 29 ayat (3)).

3. Asas-Asas Pemerintahan Daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974

Dalam penjelasan umum UU No. 5/1974 dinyatakan bahwa dalam UU ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Keberadaan asas dekonsentrasi ini dikuatkan lagi pada bagian lain penjelasan umum dengan mensejajarkan keberadaan dekonsentrasi sebagai asas pemerintahan di daerah dengan keberadaan desentralisasi. Huruf (h) penjelasan umum menyatakan:¹⁶⁵

“... bahwa pemberian otonomi kepada Daerah, dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Rumusan ini adalah sangat tepat dan secara prinsipiil berbeda dengan rumusan yang terkandung dalam penjelasan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXI/MPRS/1966, dimana dekonsentrasi dinyatakan sebagai komplemen saja sekalipun dalam predikat “vital”. Dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab asas desentralisasi bukan sekedar komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.”

¹⁶⁵ Lihat, Penjelasan huruf (h), UU No. 5 Tahun 1974.

Definisi terkait desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan menurut UU ini diantaranya termaktub dalam Pasal 1 huruf (b) desentralisasi sebagai “...*penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya*”. Pasal 1 huruf (f) dekonsentrasi sebagai “...*pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat -Pejabat di daerah*”. Selanjutnya tugas pembantuan terdapat dalam Pasal 1 Ayat (d) sebagai “...*tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya*”.

Cerminan dari asas-asas itu dapat dilihat dari beberapa Pasal dalam UU ini. Pasal 2 menyatakan: *Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah-daerah Otonom dan Wilayah-wilayah Administratif*. Daerah otonom merupakan konsekuensi dari dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara, wilayah administratif merupakan perwujudan dari dianutnya asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Kontruksi pemikiran yang demikian merupakan alasan bagi penamaan UU No. 5 Tahun 1974 ini, sebab secara eksplisit dalam penjelasan angka 1 ditegaskan bahwa UU ini disebut Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, karena dalam UU ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang

menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah. Partikel {"di"} pada nama UU tersebut merupakan pembeda dengan beberapa UU tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku di Indonesia, dalam UU tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku sebelumnya tidak diatur perihal susunan pemerintahan dekonsentrasi ini. UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 18 Tahun 1965, begitu juga Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Tahun 1960 yang semuanya dibuat berdasarkan UUD 1945 hanya mengatur tentang daerah pemerintahan otonom, tidak mengatur perihal wilayah administratif (bersifat dekonsentrasi plus tugas pembantuan).¹⁶⁶

Pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah tingkat I dan daerah tingkat II,¹⁶⁷ masing-masing tingkat ini merupakan daerah otonom. Daerah tingkat I dipimpin oleh Kepala Daerah tingkat I begitu sebaliknya terhadap daerah tingkat II. Terkait pelaksanaan dekonsentrasi wilayah negara kesatuan RI terbagi atas wilayah-wilayah provinsi dan ibu kota negara. Wilayah provinsi selanjutnya dibagi menjadi wilayah kabupaten dan kotamadya. Selanjutnya wilayah kabupaten dan kotamadya dibagi menjadi wilayah-wilayah kecamatan,¹⁶⁸ bila dipandang perlu dapat pula dibentuk kota administratif dalam wilayah kabupaten.

Kepala Daerah otonom memimpin penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka otonomi daerah yang timbul dari proses desentralisasi. Pasal 22 Ayat (1) menyatakan "*Kepala Daerah menjalankan hak, wewenang dan kewajiban*

¹⁶⁶ Berawal dari UU No. 22 Tahun 1948 yang menghapus keberadaan pemerintahan Pamong Praja, sehingga UU ini serta UU berikutnya tentang pemerintahan daerah hanya mengatur pemerintahan daerah yang bersifat "otonom", tidak mengatur tentang dekonsentrasi dan tugas pembantuan., lihat, Soehino, *Perkembangan Pemerintahan..., Op.Cit.*, hlm. 118.

¹⁶⁷ Pasal 3 UU No. 5/1974.

¹⁶⁸ Pasal 72 UU No. 5/1974.

pimpinan pemerintah Daerah". Sedangkan kepala wilayah bertugas menyelenggarakan pemerintahan umum di daerah.

Pengaturan tentang urusan pemerintahan umum yang merupakan tugas kepala wilayah dielaborasi dalam Pasal 81 UU ini, ketentuan yang sama kemudian dijelaskan lagi dengan panjang lebar dalam bagian penjelasan umum, namun pada hakekatnya meskipun kepala wilayah yang mendapat porsi terkait penyelenggaraan pemerintahan umum di luar wewenang pemerintah daerah, yaitu meliputi bidang-bidang ketentraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan, dan urusan pemerintahan lainnya. Hal ini berlaku juga kepada Kepala Daerah di daerah otonom tetap saja jika diperlukan pusat dapat ditarik wewenang tersebut menjadi milik pusat. Misalnya pada bagian penjelasan umum UU ini menyatakan pada frasa "*...Oleh karena itu maka urusan-urusan yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangga Daerah itu apabila diperlukan dapat ditarik kembali menjadi urusan Pemerintah.*"¹⁶⁹

Hal yang unik dalam UU ini terkait dengan kepala daerah, yaitu disatukannya jabatan Kepala Daerah dan jabatan kepala wilayah dalam satu tangan.¹⁷⁰ Di sisi lain asas tugas pembantuan diatur pada Pasal 12,¹⁷¹ tugas pembantuan sesuai dengan pengertian yang diberikan Pasal 1 huruf (d) bersifat penugasan yang harus dipertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

¹⁶⁹ Lihat, Penjelasan Umum, bagian 4 tentang "Daerah Otonom" angka (4) UU No. 5/1974.

¹⁷⁰ Pasal 79 ayat (1) Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara. (2) Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.

¹⁷¹ Lihat UU No. 5/1974 berbunyi: Pasal 1 ayat (1) *Dengan peraturan perundang-undangan, Pemerintah dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan.* (2) Dengan Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah Tingkat I dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan.

4. Sistem Rumah Tangga dan Susunan Pemerintahan Daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974

UU No. 5 Tahun 1974 menganut sistem rumah tangga nyata dan tanggung jawab. Hal tersebut diatur dalam Penjelasan Umum huruf (e) UU No. 5/1974 yaitu:

Prinsip yang dipakai bukan lagi "Otonomi yang riil dan seluas-luasnya" tetapi "Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab". Dengan demikian prinsip Otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah. Sedang istilah "seluas-luasnya" tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

Penjelasan ini tampaknya ditujukan pada ketentuan Tap. MPRS No. XXI/MPRS/1966, Tap ini sesuai dengan judulnya, secara normatif menghendaki agar daerah yang dimaksud mendapatkan otonomi seluas-luasnya. Tap ini memang tidak diberlakukan sebagai dasar pembentukan UU No. 5/1974, bahkan seperti dinyatakan di atas Tap ini dicabut dengan Tap MPR No.V/MPR/1973 tentang peninjauan kembali produk-produk yang berupa Tap MPRS Republik Indonesia.

Alasan pencabutan Tap. MPRS No. XXI/MPRS/1966 mengandung anomali bila dibandingkan dengan tindak lanjut (*follow up*) dari tuntutan itu. Kemudian alasan yang digunakan Tap. MPR No. V/MPR/1973 adalah bahwa materi dari Tap MPRS tersebut sudah tertampung dalam Tap. MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN. Namun, arahan yang diberikan oleh GBHN itu

sendiri justru berbeda dengan apa yang diatur di dalam ketetapan MPRS yang dicabut itu.¹⁷²

Memang konsepsi otonomi seluas-luasnya itu tidak pernah diatur dalam UU pemerintahan daerah sebelumnya, seperti dalam UU No. 1 Tahun 1957 dan UU No. 18 Tahun 1965. Namun, perlu diketahui UU sebelum UU No. 5 Tahun 1974, malah menggunakan asas desentralisasi sebagai pioner dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini berbanding terbalik dengan isi UU No. 5/1974 yang lebih mengedepankan penerapan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan ketimbang asas desentralisasi. Perlu diakui UU sebelum UU No.5/1974 terdapat asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan dengan sebutan *swatantra* dan *medebewind*, namun penerepannya tidak seperti UU No. 5/1974.¹⁷³

Telah disebutkan di atas bahwa Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966 memuat beberapa pokok pikiran, dimana salah satu Pasal menyatakan bahwa pemerintah bersama DPRGR ditugaskan untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah sesuai dengan isi dan jiwa UUD 1945. Penegasan kepada pemerintah bersama DPRGR ini dalam konteks hukum tata negara dimaksudkan agar segera (dalam waktu sesingkat-singkatnya) membuat UU yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah.¹⁷⁴

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN telah digariskan prinsip-prinsip pokok tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut :

“dalam rangka pelancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar diseluruh

¹⁷² Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011., hlm. 100.

¹⁷³ Irawan Soejito, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia Jilid 2*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1984., hlm. 40.

¹⁷⁴ Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah..., Loc.Cit.*

pelosok negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi". Prinsip yang digunakan oleh UU No. 5/1974 bukanlah lagi otonomi yang riil dan seluas-luasnya, sebagaimana tercantum dalam UU tentang pokok-pokok pemerintahan daerah sebelumnya, akan tetapi berlaku "*otonomi yang nyata dan bertanggung jawab*".¹⁷⁵

Terkait dengan susunan pemerintahan, isi UU No. 5/1974 menegaskan hal ini dalam Pasal 13 ayat (1) yaitu berbunyi "*Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*". Secara teoritis pemerintah daerah adalah alat kelengkapan daerah otonom, karena itu pemerintahan daerah bertugas melaksanakan semua hak, kewenangan dan kewajiban dalam mengatur urusan rumah tangga daerah otonom yang bersangkutan. Ketika kita coba perhatikan konstruksi isi Pasal 13 ayat (1), maka Kepada Daerah dan DPRD baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri mempunyai baik fungsi mengatur (*regeling*) maupun fungsi penerapan kebijakan (*bestuur*). Fungsi-fungsi ini secara kelembagaan ternyata diatur secara berbeda dengan fungsi organ-organ kenegaraan pada tingkat pusat. DPR sebagai lembaga negara tingkat pusat ditegaskan fungsinya sebagai wadah legislatif, yang memiliki fungsi mengatur

¹⁷⁵ Istilah "seluas-luasnya" tidak dipakai lagi, karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terdapat dalam, Irawan Soejito, *Sejarah Pemerintahan...*, Op.Cit., hlm. 41.

(*regeling*), akalaupun ada fungsi penerapan kebijakan (*bestuur*) yang diamanatkan oleh perundang-undangan sangat terbatas sekali, misalnya wewenang dalam mengajukan calon-calon hakim agung.

Sebagai perwakilan rakyat di tingkat daerah, DPRD tidak bertugas mewakili rakyat merumuskan kebijakan umum di segala bidang pemerintahan yang bersangkutan dengan rakyat di daerah. DPRD melakukan fungsi legislatif terbatas hanya pada bidang-bidang pemerintahan (*bestuur*), pengaturan yang dilaksanakan oleh DPRD hanyalah terbatas pada bidang administrasi negara saja. Ini menandakan karakter dari otonomi di daerah yang dibangun oleh Orde Baru yang menghendaki penguatan kekuasaan di tangan pusat, sedangkan daerah-daerah baik tingkat I maupun tingkat II sebagai kepanjang tangan kebijakan-kebijakan yang dilakukan pusat.

Kewenangan terkait fungsi pengaturan (*regeling*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*bestuur*) dalam konsep pemerintahan yang ideal harus memiliki keseimbangan yang memadai, lain halnya yang terjadi antara Kepala Daerah dan DPRD dalam UU No. 5/1974 tidak memberikan porsi yang sama. Ditambah ketidakjelasan konstruksi aturan perundang-undangan pada waktu itu yang tumpang tindih, misalnya dalam Penjelasan Umum bagian 4 "Daerah Otonom" huruf (d) ayat 3 mengingatkan bahwa DPRD tidak boleh ikut campur dalam bidang eksekutif di daerah.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Lihat, Penjelasan Umum bagian (4) tentang "Daerah Otonom" huruf (d) Ayat 3, UU No. 5/1974 berbunyi "Kiranya perlu ditegaskan disini, bahwa walaupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah unsur Pemerintah Daerah, tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak boleh mencampuri bidang eksekutif tanpa mengurangi hak-haknya sesuai dengan undang-undang ini. Bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggungjawab Kepala Daerah sepenuhnya".

Di atas telah dijelaskan adanya tumpang tindih antara isi dengan penjelasan UU bertolak belakang, arti kata tidak ada konsistensi hal ini dapat kita asumsikan bahwa ketika sebuah aturan perundang-undangan tidak ada koherensi antara satu bagian dengan bagian lain, maka sudah jelas pencapaian sebuah tujuan hanya bersifat nisbi. Menurut Ateng Syafrudin, dalam UU No. 5/1974 kewenangan yang utama pemerintahan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu: *pertama*, Kewenangan DPRD¹⁷⁷; dan *Kedua*, kewenangan yang dimiliki Kepala Daerah¹⁷⁸.

5. Fungsi Pengawasan dalam UU No. 5 Tahun 1974

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu

¹⁷⁷ Antara lain: a). Memberikan persetujuan kepada kepala daerah dalam membuat peraturan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah {Pasal 38 jo. Pasal 30 sub e}; b.) Bersama-sama dengan Kepala Daerah menyusun anggaran pendapatan dan belanja daerah; c.) Mengawasi jalannya pemerintah daerah tugas ini merupakan konsekuensi, tugas pada huruf a dan b di atas dan adanya kewajiban kepala daerah dalam menjalankan hak, wewenang dan kebijakan pemerintah daerah untuk memberikan keterangan pertanggung jawaban DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun atau bila dipandang perlu atau bila diminta oleh DPRD {Pasal 22 Ayat 3}; d.) Menetapkan waktu penyelenggaraan sidang atau rapat; e). Merahasiakan segala sesuatu yang dibicarakan dalam rapat atau sidang tertutup; f.) Membuat dan menetapkan peraturan tata tertip; g.) Mengusulkan penambahan urusan rumah tangga daerah; h). Menyetujui penetapan Perda dalam rangka otonomi atau melaksanakan peraturan yang lebih tinggi. I). Menyetujui penetapan Perda yang mengandung ancaman pidana; j). Menyetujui penetapan Perda tentang penunjukan Pegawai Penyelidik Pelanggaran Perda; k). Menyetujui penetapan Perda tentang pembebanan biaya kepada pelanggar Perda bila biaya itu dibutuhkan; l). Menyetujui penetapan Perda tentang kedudukan dan kewenangan anggota DPRD dan pegawai daerah; m). Menyetujui penetapan Perda tentang administrasi dan kedudukan hukum pegawai daerah; n). Menyetujui Perda tentang pembantuan pegawai daerah kepada daerah lainnya. Lihat, Ateng Syafrudin, *DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah*, Mandar Madju, Bandung, 1991., hlm. 41-50.

¹⁷⁸ Antara lain: a). Menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan daerah; b). memberikan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD; c). Mewakili daerah di dalam maupun di luar pengadilan; d). Mengajukan calon sekretaris DPRD kepada pejabat yang berwenang dengan persetujuan DPRD (tanpa pemilihan); e). Kepala Dati I menyelesaikan perselisihan antara pemerintah dati II di wilayah Dati I yang bersangkutan; f). Mewakili pengesahan Perda/kepada tingkat II {khusus kepala daerah tingkat I}; g). Mengesahkan Perda/Keputusan kepala daerah tingkat II {khusus Kepala Daerah tingkat I}; h). Melakukan pengawalan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah tingkat II {khusus bagi Kepala Daerah tingkat I}., lihat., *Ibid.*

administrasi, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry menggunakan istilah “kontrol” sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan,¹⁷⁹ artinya:

“control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan.” (pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).

Muchsan sendiri berpendapat sebagai berikut:¹⁸⁰ “pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/*plan*). Bagir Manan berpendapat,¹⁸¹ terkait definisi kontrol sebagai “sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dua dimensi yaitu, *Pertama* pengawasan dan *Kedua*, sebagai pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*)”.

Pengawasan (kontrol) terhadap pemerintah, menurut Paulus Effendi Lotulung, adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.¹⁸²

Ditinjau dari segi waktu/saat, waktu dilaksanakannya pengawasan/kontrol,

¹⁷⁹ Lihat, Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992., hlm. 37.

¹⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 38.

¹⁸¹ Bagir Manan, “Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif”, Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas-Cianjur, 26 juli 2000., hlm. 1-2.

¹⁸² Ni'matul huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, *Op.Cit.*, hlm. 242.

menurut Paulus Effendi Lotulung, kontrol dapat dibedakan menjadi dua jenis adalah: *Pertama*: kontrol apriori yaitu bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya menjadi wewenang pemerintah (preventif); *Kedua*, kontrol aposteriori yaitu bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadi tindakan/putusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadi tindakan/perbuatan pemerintah, hal ini biasa dikenal dengan sebutan pengawasan (represif).¹⁸³

UU No. 5 Tahun 1974 berisi terkait fungsi kontrol (pengawasan), menjadi 3 bagian yaitu: Pengawasan Umum, yang mana fungsi pengawasan umum ini pemerintah pusat dapat dan berhak mengawasi segala kegiatan pemerintah daerah agar terjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan baik. Berikutnya Pengawasan Preventif secara garis besar bermakna pengawasan yang dilakukan untuk menunda atau membatalkan kebijakan pemerintah daerah sebelum diberlakukan. Terakhir yaitu Pengawasan Represif dipahami sebagai pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang telah berlaku. Selanjutnya untuk lebih jelasnya akan dikemukakan di bawah ini.

Pertama: Pengawasan Umum yang mana berbeda dengan pengawasan preventif dan pengawasan represif yang ditujukan terhadap peraturan daerah atau keputusan kepala daerah, pengawasan umum oleh penjelasan UU No. 5/1974 dinyatakan ditujukan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah, disebabkan pengawasan umum berorientasi pada proses, bukan hasil. Penjelasan Umum bagian 6 tentang “Pengawasan” huruf (b) UU No. 5/1974 berbunyi:

¹⁸³ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cet-II, 1993., hlm. XVI-XVII.

Pengawasan Umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan Daerah dengan baik. Pengawasan Umum terhadap pemerintahan Daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota/kepala Daerah sebagai wakil Pemerintah di daerah bersangkutan.

Batang tubung UU No. 5/1974 ditemukan pengaturan terkait pengawasan umum yang dilakukan oleh pusat melalui Menteri Dalam Negeri, yaitu terdapat pada Pasal 71,¹⁸⁴ yang mana Pasal 71 tersebut memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1975, di dalamnya ditentukan bahwa ruang lingkup pengawasan umum mencakup bidang-bidang pemerintahan, kepegawaian, keuangan dan peralatan, pembangunan, perusahaan daerah, yayasan-yayasan, dan lain-lain yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri.¹⁸⁵

Kedua, Pengawasan Preventif secara bahasa bermakna “menghalangi” atau “melindungi”. UU No. 5 Tahun 1974 mengatur pengawasan preventif pada Pasal 68 yaitu berbunyi: *Dengan Peraturan Pemerintah dapat ditentukan bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.*

Ketentuan Pasal 68 ini menggariskan dua hal pokok, yaitu: a.) bahwa tidak semua peraturan daerah dan keputusan kepala daerah memerlukan pengesahan; b.)

¹⁸⁴ Pasal 71 ayat (2) UU No. 5/1974 berbunyi “Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk olehnya, mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan Pemerintah Daerah, baik mengenai urusan rumah tangga Daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan”.

¹⁸⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5/1975 paling tidak memberikan wewenang pengawasan umum yang dilakukan pusat terhadap daerah menjadi lima bagian, yaitu: a). Meminta, menerima, dan mengusahakan bahan atau keterangan dari pejabat daerah atau pihak lain yang dipandang perlu; b). Melakukan atau menyuruh melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan ditempat pekerjaan; c). Menerima dan mempelajari pengaduan; d). Memanggil pejabat daerah yang bersangkutan untuk diminta keterangan dengan memerhatikan jenjang jabatan yang berlaku; e). Menyarakan langkah-langkah preventif dan represif terhadap segala bentuk pelanggaran kepada pejabat yang berwenang.

bahwa peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang memerlukan pengesahan, akan ditentukan dengan peraturan pemerintah.¹⁸⁶ Terkait tindakan pengawasan preventif di ranah pemerintahan daerah dilakukan oleh Gubernur terhadap Perda maupun keputusan Kepala Daerah tingkat Kabupaten/Kota. Selain yang diatur dengan Peraturan Pemerintah sebenarnya ketentuan kewenangan pengawasan preventif juga diatur pula dalam UU No. 5/1974 itu sendiri, misalnya: a). tentang pemberian batasan terhadap tindakan alat kelengkapan daerah dalam melaksanakan kegiatan atau membuat Perda;¹⁸⁷ dan b). tentang tata cara pengajuan calon Wakil Kepala Daerah tingkat I dan Wakil Kepala Daerah tingkat II diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri, hal ini terdapat dalam Pasal 24 Ayat (9) UU No. 5/1974.¹⁸⁸

Ketiga, Pengawasan Represif dilaksanakan dalam bentuk penangguhan atau penundaan (*schorsing*) dan pembatalan (*vernietiging*). UU No. 5 Tahun 1974 tidak mengatur dengan tegas alat kelengkapan (organ) pemerintahan yang

¹⁸⁶ Terkait dengan pengawasan preventif yang mana pemerintah daerah memerlukan pengesahan dari pusat dalam memberlakukan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah, hal ini termaktup dalam penjelasan umum, bagian 6 tentang "pengawasan", huruf (c) "pengawasan preventif" Ayat (2) UU No. 5/1974 berisikan: (a) menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat Rakyat ketentuan-ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dan lain-lain yang ditujukan langsung kepada Rakyat; (b) mengadakan ancaman pidana berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah; (c) memberikan beban kepada Rakyat, misalnya pajak atau retribusi Daerah; (d) menentukan segala sesuatu yang perlu diketahui oleh umum, karena menyangkut kepentingan Rakyat, misalnya: mengadakan hutang-piutang, menanggung pinjaman, mengadakan Perusahaan Daerah, menetapkan dan mengubah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, menetapkan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, mengatur gaji pegawai dan lain-lain;

¹⁸⁷ Terkait dengan yang dimaksud diatas, dapat dilihat dari ketentuan Pasal 22 ayat (4) menentukan bahwa keterangan pertanggung jawaban yang diberikan oleh kepala daerah kepada DPRD dilaksanakan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Pedoman Menteri Dalam Negeri yang bersifat pengawasan preventif ini ditentukan antara lain dalam Pasal 23 ayat (4), Pasal 28 ayat (3), Pasal 29 ayat (2), Pasal 34 ayat (1), Pasal 31 ayat (3), Pasal 47 ayat (2), dan Pasal 50 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974.

¹⁸⁸ Mengenai ketentuan pengaturan dan bentuk peraturan menteri dalam negeri yang bersifat pengawasan preventif ini ditentukan dalam Pasal 46 ayat (3), Pasal 48 ayat (4), Pasal 64 ayat (9), Pasal 65 ayat (4) dan Pasal 79 ayat (3).

berwenang melaksanakan pengawasan represif. Secara tidak langsung Gubernur disebut sebagai pemegang wewenang represif (Pasal 70 ayat 2). Secara umum hanya disebutkan “pejabat yang berwenang” (Pasal 70 ayat 1). Siapa yang memegang pengawasan represif atas keputusan daerah tingkat I atau Gubernur, tidak disebutkan.

UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 70 memberikan penegasan tentang pengawasan represif sebagai berikut:¹⁸⁹

- (1) Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Perda tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang;
- (2) Apabila Gubernur Kepala Daerah tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan Perda tingkat II dan atau keputusan kepala daerah tingkat II sesuai dengan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, maka penangguhannya dan atau pembatalannya dapat dilakukan oleh menteri dalam negeri;
- (3) Pembatalan Perda dan atau keputusan kepala daerah yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini, karena bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Perda tingkat atasnya, mengakibatkan batalnya semua akibat dari Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud, sepanjang masih dapat dibatalkan.

Dari paparan di atas dapat disimpulkan, bahwa UU No. 5/1974 sangat membatasi ruang gerak daerah untuk mengatur dirinya, apakah itu dalam pembentukan Perda atau Keputusan Kepala Daerah. Dengan keberadaan berbagai macam pengawasan dari Pusat kepada Daerah, sesungguhnya hal itu menampakkan ketidakpercayaan Pusat terhadap Daerah. Hal itu dimaksudkan untuk mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintah di Daerah, jangan sampai Daerah melanggar rambu-rambu yang telah ditentukan oleh Pusat. Dengan kata lain, melalui berbagai bentuk pengawasan tersebut, Pusat ingin terus mengontrol seluruh kebijakan yang akan dilakukan ataupun yang telah dilakukan oleh Daerah. Ketidakpercayaan dan kekhawatiran yang berlebihan terhadap Daerah telah menyebabkan Daerah tidak dapat berkembang sebagaimana mestinya.

¹⁸⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, Op.Cit., hlm. 254.

B. Model Desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1999

1. Hubungan Kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Daerah yang Dianut UU No. 22 Tahun 1999

Dalam upaya reformasi terhadap UU No. 5 Tahun 1974, maka UU No. 22 Tahun 1999 tidak lagi menganut model efisiensi struktural melainkan model demokrasi lokal. Mengenai model demokrasi lokal dikemukakan oleh Halligan dan Aulich bahwa:¹⁹⁰

The local democracy model values local differences and system diversity because local authority has both the capacity and the legitimacy for the local voice. This means that local authority can and will make choices that differ from those made by other.

Seiring dengan pergeseran model tersebut, terjadi pula pergeseran dari pengutamaan dekonsentrasi ke pengutamaan desentralisasi. Dilakukan pula pemangkasan dan pelangsingan struktur organisasi dalam rangka menggeser model organisasi yang hierarkis dan bengkak ke model organisasi yang datar dan langsing. Hubungan antara Dati II (Kabupaten dan Kota) dan Dati I (Provinsi) yang semula *dependent* dan *subordinate* kini hubungan tersebut menjadi *independent* dan *coordinate*. Pola hubungan tersebut tercipta sebagai konsekuensi perubahan dari dianutnya *integrated prefectoral system* yang utuh ke *integrated prefectoral system* yang parsial hanya pada tataran Provinsi. Dianutnya *integrated prefectoral system* pada Provinsi dan peran ganda gubernur sebagai KDH dan wakil pemerintah, dimaksudkan untuk mengintegrasikan kembali daerah otonom yang secara desentral memiliki karakteristik keterpisahan.

¹⁹⁰ Tercatat dalam *Handelingen van De Tweede Kamer Der Staten Generaal* (HTK), ialah catatan notulen tentang perbincangan dalam persidangan Kamar Kedua Parlemen Belanda, tahun 1880-1881, hlm. 451, 453-454. Bandingkan, Soetandyo Wignosubroto, dkk, *Pasang-Surut..., Op. Cit.*, hlm. 206.

Perbandingan UU No. 5 Tahun 1974 dengan UU yang berlaku sekarang terkait urusan distribusi, pemerintahan kepada daerah otonom yang semula dianut *ultra vires doctrine* dengan merinci urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom, diganti dengan *general competence* atau *open end arrangement* yang merinci fungsi pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan Provinsi. Urusan pemerintahan yang secara eksklusif menjadi kompetensi pemerintah yang dirinci dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 adalah politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter, fiskal, peradilan dan agama. Pengawasan Pemerintah terhadap daerah otonom yang semula cenderung koersif bergeser ke persuasi, agar diskresi dan prakarsa daerah otonom lebih tersalurkan. Konsekuensinya, pengawasan pemerintah terhadap kebijakan daerah yang semula preventif dan represif kini hanya secara represif. Dalam keuangan daerah otonom, terjadi pergeseran dari pengutamaan *specific grant* ke *block grant*.¹⁹¹

Konsep daerah yang semula mencakup KDH dan DPRD menurut UU No. 5 Tahun 1974, sedangkan konsep UU No. 22 Tahun 1999 tersebut hanya merujuk kepada KDH dan perangkat daerah, sedangkan DPRD berada di luar Pemerintah Daerah. KDH yang semula tidak akuntabel terhadap DPRD kini diciptakan akuntabel. Hubungan pemerintah dan daerah otonom selama UU No. 5 Tahun 1974 bersifat dari atas ke bawah, diganti dengan hubungan yang bersifat

¹⁹¹ Pemaknaan terhadap UU No. 22 Tahun 1999 menurut beberapa kalangan menilai, titik-tolak otonomi lebih pada area Kabupaten dan Kota, Provinsi merasa di anak tirikan sehingga meluaplah isu disintegrasi (Provinsi Papua dan Aceh), untuk itu diperlukannya pembagian letak dana kekuasaan (*reserve of powers*) yang merata sesuai dengan posisi jabatan yang di emban, baik tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota., lihat, Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT RajaGrasindo Persada, Cet-IV, Jakarta, September 2003., hlm. 84.

resiprokal. Melalui berbagai asosiasi pemerintahan daerah, kerap kali dilakukan berbagai tuntutan oleh daerah otonom kepada pemerintah untuk memperbesar otonomi daerah bahkan kini artikulasi kepentingan daerah otonom melalui Dewan Perwakilan Daerah.

2. Corak Maupun Karakter Pemerintahan Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999

Di dalam rumusan Pasal 18 ayat 1 UUD 1945 ditegaskan pada frasa: “Negara Republik Indonesia dibagi atas...”. dengan adanya perkataan “dibagi atas” maka berarti hubungan antara pusat dan daerah, serta antara provinsi dan Kabupaten/Kota bersifat hierarkis-vertikal. Karena perkataan pembagian atau membagi kekuasaan atas daerah-daerah provinsi atau atas daerah Kabupaten/Kota justru menunjukkan sifat hierarkis itu. Dengan demikian, sifat non-hierarkis yang terkandung dalam UU No. 22 Tahun 1999,¹⁹² telah dikoreksi oleh ketentuan Pasal 18 ayat (1) Perubahan UUD NRI 1945.

Koreksi terjadi karena menurut UU No. 22/1999 hubungan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi dan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah hubungan yang tidak bersifat hierarkis. Akibatnya, fungsi koordinasi menjadi sulit dilakukan. Para bupati dan walikota

¹⁹² Lihat, Pasal 4 ayat (2) UU No. 32/2004 yang berbunyi “Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain”. Kemudian bagian Penjelasan Pasal 4 ayat (2) berisi: “Yang dimaksud dengan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain adalah bahwa Daerah Propinsi tidak membawahkan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerja sama, dan/atau kemitraan dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai Daerah Otonom. Sementara itu, dalam kedudukan sebagai Wilayah Administrasi, Gubernur selaku wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten dan Daerah Kota”.

cenderung enggan dikoordinasikan oleh Gubernur.¹⁹³ Elemen hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal ini dan ditetapkannya prinsip kekuasaan asli atau yang berada di daerah Kabupaten/Kota merupakan salah satu ciri dari sistem federal.

Lahirnya UU No 22 Tahun 1999 yang disusul dengan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, adalah merupakan koreksi total atas UU No. 5 Tahun 1974 dalam upaya memberikan otonomi yang cukup luas kepada daerah sesuai dengan cita-cita UUD 1945. UU No. 22 Tahun 1999 mulai berlaku 7 Mei 1999 dan lebih di kenal dengan nama UU Otonomi Daerah 1999, lahir sebagai pelaksanaan Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan juga di bawah rangka UUD 1945. Seperti proses lahirnya beberapa UU tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya, sesuai dengan kondisi politik saat itu.

Ihwal latar belakang situasi dan nuansa pembuatan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah:¹⁹⁴

1. Di tengah-tengah maraknya arus reformasi setelah tumbang rezim Suharto, menurut pelaksanaan demokrasi dari pusat sampai daerah. Untuk itu maka DPR dan DPRD harus berfungsi sebagai wakil rakyat dan menjalankan kontrol dan pengawasan terhadap pihak eksekutif;
2. Merealisisasi tuntutan di atas, makadi bentuklah undang-undang yang intinya merombak paradigma pembangunan ekonomi ke arah pembangunan yang serasi di semua bidang termasuk peran legislatif dan yudikatif;
3. Sistem kenegaraan yang selama Orde Baru lebih bertitik berat pada peran eksekutif (*executive heavy*) yang dominan, kini bergeser ke arah pemberdayaan bidang legislatif secara proporsional sehingga dapat mengontrol dan mengawasi pihak eksekutif dari pusat sampai daerah;
4. Mengakhiri dominasi Presiden dan Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan. Hal itu, terutama di daerah, dibuatlah undang-undang yang materinya membatasi kewenangan Kepala Daerah dan memantapkan kedudukan dan kewenangan DPRD sebagai

¹⁹³ Lihat, jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, Op.Cit., hlm. 272. Bandingkan dengan, Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007., hlm. 74-75.

¹⁹⁴ Lihat, Soetandyo Wignosubroto, dkk, *Pasang-Surut...*, Op.Cit., hlm. 363-364.

badan perwakilan rakyat yang memiliki kekuatan seimbang dengan Kepala Daerah atau bahkan terkesan penjungkirbalikan rumusan Pasal 13 UU No. 5 Tahun 1974. Ada kesan peran legislatif lebih dominan berhadapan dengan peran eksekutif (legislative heavy);

5. Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD;
6. DPRD memilih dan menetapkan Kepala Daerah, sedangkan Presiden hanya mengesahkan sebagaimana sarana administratif;
7. DPRD dapat memberhentikan Kepala Daerah melalui persyaratan perundang-undangan yang ada.

Sementara bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999, di daerah dibentuk DPRD sebagai badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya.¹⁹⁵ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kedudukan DPRD pada masa berlakunya UU tersebut di atas, bersifat sangat kuat.

Selama 60 tahun sejak 1945 sampai 2005, kedudukan DPRD dalam bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah, berlangsung “naik turun” dan mengalami “pasang surut” sesuai dengan perubahan politik pada waktu itu. Sebagaimana dalam uraian terdahulu, bandul perubahan otonomi daerah bergerak secara drastis dari kanan ke kiri, kemudian dari kiri ke kanan secara bergantian hingga lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974, yang bertahan sekitar 25 tahun, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang di buat dalam suasana “reformasi” hanya bertahan lima tahun. Dari praktik selama lima tahun ternyata UU No. 22 Tahun 1999 telah melahirkan banyak persoalan, penyelewengan keuangan alias korupsi dan miskomunikasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan juga antar – Pemerintah Daerah.

¹⁹⁵ Pasal 14 dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.

Menghadapi permasalahan otonomi daerah yang multi segi ini, maka sejak tahun 2002 telah beredar kampanye untuk merevisi UU No. 22 Tahun 1999, yang akhirnya baru dapat diselesaikan pada akhir periode masa jabatan DPR 1999-2004, pada bulan September 2004. Proses pembahasan revisi UU No. 22 Tahun 1999 sangat berlarut-larut yang dalam hal tertentu dikaitkan dengan kepentingan politik dari partai-partai tertentu.

Era reformasi, masyarakat mengharapkan munculnya DPRD yang dapat mewakili suara mereka dan mendengarkan keluhan mereka yang selama Orde Baru merasa tertekan dan tanpa bisa berbuat apa-apa. Dalam Pasal 34 UU No. 4 Tahun 1999 tentang SUSDUK MPR, DPR, DPRD, dirumuskan:¹⁹⁶

- 1) DPRD, sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila;
- 2) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Memilih Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati, dan Walikota/ Wakil Walikota;
 - b. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati, dan Walikota/ Wakil Walikota kepada Presiden;
 - c. Bersama dengan Gubernur, Bupati, dan Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - d. Bersama dengan Gubernur, Bupati, dan Walikota membentuk peraturan daerah;
 - e. Melaksanakan pengawasan terhadap:
 - (1) Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
 - (2) Pelaksanaan peraturan-peraturan dan keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
 - (3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - (4) Kebijakan Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan pola dasar pembangunan daerah;
 - (5) Pelaksanaan kerja sama internasional di daerah;
 - f. Memberikan pendapat dan pertimbangan Kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
 - g. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- 3) Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana yang dimaksud ayat (2), DPRD mempunyai hak:
 - a. Meminta pertanggung jawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;
 - b. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
 - c. Mengadakan penyelidikan;
 - d. Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah;
 - e. Mengajukan pernyataan pendapat;

¹⁹⁶ Lihat, isi Pasal 34 dan Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

- f. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
 - g. Menentukan anggaran APBD.
 - 4) Selain hak-hak DPRD sebagaimana yang dimaksud ayat (3), yang pada hakikatnya merupakan hak-hak anggota, Anggota DPRD juga mempunyai hak;
 - a. Mengajukan pertanyaan;
 - b. Protokoler;
 - c. Keuangan/ administrasi.
 - 5) Pelaksanaan sebagaimana yang dimaksud ayat (2), ayat (3), dan (4) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.
- Lebih jauh dalam Pasal 35 dirumuskan:
- 1) DPRD, dalam melaksanakan tugasnya, berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan.
 - 2) Pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat yang menolak permintaan sebagaimana yang dimaksud ayat (1) diancam karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD dengan pidana kurungan paling lama satu tahun.
 - 3) Pelaksanaan hak sebagaimana yang dimaksud ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Tata Tertib dan DPRD.

Rumusan atau skenario rumusan tugas dan kewenangan DPRD diatas, merupakan terobosan demokrasi yang pertama dalam sejarah pemerintahan daerah sejak 1945 hingga 1999. Sangat sayang dalam praktiknya, penerapan tugas dan kewenangan DPRD sering dilakukan menyimpang atau menimbulkan ekkses, terutama yang berkaitan dengan pertanggungjawaban kepala daerah setiap tahun dan ekkses-ekses lainnya.

Berbeda dengan semangat dan tekad reformasi tahun 1998/1999, ternyata proses demokrasi setelah Pemilihan Umum 1999 berjalan kurang mulus. Dari berbagai laporan dan kasus di pengadilan terbukti telah terjadi kasus korupsi dan skandal "*money politics*" di beberapa DPRD dan Pemerintah Provinsi. Hal yang sama juga terjadi di beberapa DPRD Kabupaten/ Kota yang tersebar di seluruh Indonesia.

3. Asas-Asas Pemerintahan Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999

UU No. 22 Tahun 1999 menganut tiga asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sama seperti UU No. 5 Tahun 1974, namun berbeda dalam

penekanan. Ketiga asas tersebut adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Penjelasan umum UU ini menyatakan pada bagian tentang prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah (angka 3), bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Selanjutnya dinyatakan bahwa penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan di daerah kabupaten dan kota. Sedang asas tugas pembantuan dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota dan desa.

UU No. 22 Tahun 1999 secara eksplisit pada Pasal 1 huruf (e), (f) dan (g) memberikan batasan pengertian ketiga asas tersebut:¹⁹⁷

- a. *Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.*
- b. *Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah.*
- c. *Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.*

Atas dasar pengertian-pengertian tersebut di atas, Pasal 4 ayat (1) menyatakan, bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Berwujudan asas dekonsentrasi ditemukan antara lain dalam Pasal 2 berbunyi: "Daerah provinsi berkedudukan juga sebagai wilayah administrasi". Selanjutnya dalam Pasal 9 ayat (3) dinyatakan bahwa

¹⁹⁷ Lihat, Pasal 1 huruf (e), (f) dan (g), UU No. 22 Tahun 1999

kewenangan Provinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah. Mengenai tugas pembantuan diatur dalam Pasal 13 ayat (1) yang menentukan bahwa pemerintah dapat menugaskan kepada daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka tugas pembantuan disertai pembiayaan sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada pemerintah.¹⁹⁸

Di atas disebutkan bahwa yang membedakan asas tersebut dalam UU ini dibandingkan UU sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1974) adalah penekanannya. Maksudnya bila dalam UU No. 5/1974 ketiga asas tersebut dinyatakan digunakan secara seimbang dimana kedudukan asas dekonsentrasi “sama pentingnya” dengan asas desentralisasi, maka dalam UU No. 22/1999 ini tidak demikian. Penjelasan Umum angka 1 huruf (c) dinyatakan:

Undang-undang ini disebut "Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah" karena undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi.

Pengutamaan terhadap asas desentralisasi ini secara kewilayahan terlihat dengan diberlakukannya desentralisasi pada daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Sedangkan dekonsentrasi hanya terdapat pada wilayah provinsi. Dalam UU terdahulu justru dalam rangka kedudukan “sama pentingnya” antara desentralisasi dan dekonsentrasi, wilayah administrasi tidak hanya sebatas Provinsi tapi mencakup Kabupaten dan Kota.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Mengenai penugasan terkait tugas pembantuan UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 13 ayat (2) menegaskan “Setiap penugasan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan”.

¹⁹⁹ Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah...*, Op.Cit., hlm. 128.

4. Sistem Rumah Tangga dan Susunan Pemerintahan Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999

Sistem rumah tangga daerah dalam UU ini adalah sistem rumah tangga riil, bagian Penjelasan disebut sebagai otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.²⁰⁰ Di maksud otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan selain yang dikecualikan oleh UU tersebut.

Serta maksud dari otonomi nyata adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedang “bertanggung jawab” maksudnya ialah perwujudan tanggung jawab sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Atas dasar sistem rumah tangga yang demikian, daerah mengelola kewenangan pemerintahan begitu luas dengan titik berat pada daerah Kabupaten dan Kota. Hal ini termaktub dalam UU No. 22/1999 Pasal 7 ayat (1) ialah.²⁰¹

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik

²⁰⁰ Lihat, Penjelasan Umum angka 1 huruf (h), UU No. 22/1999.

²⁰¹ Selanjutnya terkait dengan kewenangan bidang lain menurut rumusan di atas, termaktub dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 22/1999 berbunyi “Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarnisasi nasional”.

luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Haluan kekuasaan pemerintahan daerah yang terdapat dalam UU No. 22/1999 ini, menitik beratkan pada kekuasaan tingkat dasar, yaitu Kabupaten dan/atau Kota. Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9 (terdapat dalam Pasal 11 ayat 1).²⁰²

Di sini terlihat, penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut pada pokoknya diselenggarakan oleh Kabupaten/Kota. Mengingat keterbatasan yang dimiliki oleh Kabupaten/Kota, muncul keraguan akan kemampuan daerah tersebut untuk menyelenggarakan urusan-urusan itu, apalagi sebagian dari urusan itu berdimensi skala nasional (misalnya “pendidikan), bahkan ada juga yang berdimensi skala internasional (seperti “perhubungan”). Lalu oleh pemerintah pusat mengadakan pengurangan urusan melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 25/2000. Dalam Pasal 2 ayat 3 PP No. 25/2000 diadakan rincian mengenai kewenangan pemerintah pusat yang termasuk bagian dari “kelompok kewenangan bidang lain” (Pasal 7 ayat 1 UU No. 22/1999).

Susunan pemerintahan daerah otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. Hal ini berbeda dengan UU No. 5/1974, UU No. 22/1999 memberikan pemisahan antara DPRD dan Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah

²⁰² Bagian kewenangan pemerintahan daerah tingkat Provinsi, diatur dalam Pasal 9 UU No. 22/1999 berisi: 1.) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. 2.) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. 3.) Kewenangan Propinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu, hak-hak DPRD cukup luas dan di arahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.²⁰³ Pembahasan terkait susunan Pemerintah Daerah akan kami bagi menjadi dua bagian, yaitu: a). Pemerintah Daerah; dan b). DPRD.

Pertama: pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah lainnya. Pemerintahan daerah dikepalai untuk Tingkat Provinsi (Gubernur), Kabupaten (Bupati) dan/atau Kota (Walikota). Masing-masing kepala daerah ini dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. Berhubung dihapuskannya dekonsentrasi pada tingkat Kabupaten/Kota oleh UU ini, maka Bupati dan Walikota semata-mata merupakan pejabat otonomi, sementara Gubernur memiliki kedudukan rangkap yaitu sebagai wakil pusat dan sebagai kepala daerah otonom. Ini merupakan konsekuensi dari kedudukan daerah provinsi yang merupakan daerah otonom sekaligus wilayah administratif. Masing-masing kepala daerah mewakili daerahnya, baik di dalam maupun di luar Pengadilan.

Kepala daerah dan wakilnya dipilih secara bersamaan oleh DPRD.²⁰⁴ Mengingat perbedaan kedudukan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota (dimana Gubernur punya kedudukan rangkap) maka ada perbedaan antara mekanisme pengisian jabatan Gubernur disatu pihak dengan Bupati/Walikota dipihak lain. Calon Gubernur/Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh DPRD

²⁰³ S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.Cit.*, hlm. 72-73.

²⁰⁴ Pasal 34 UU No. 22/1999.

dikonsultasikan dengan Presiden. Bupati dan Walikota dipilih oleh DPRD tanpa melalui mekanisme konsultasi.²⁰⁵

Kedua: DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Sebagai Badan legislatif ia berkedudukan sejajar dengan pemerintah daerah. Alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan komisi-komisi dan panitia. Di samping itu, DPRD membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan DPRD.

Kewenangan yang demikian besar pada diri DPRD, diharapkan proses demokrasi di Daerah akan berjalan lebih baik dari sebelumnya. Anggota DPRD dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi dan aspiratif terhadap tuntutan masyarakat di Daerah. Sebagaimana kita ketahui, DPRD memiliki hak,²⁰⁶ kewajiban,²⁰⁷ tugas serta wewenang.²⁰⁸

²⁰⁵ Selanjutnya terkait dengan pengesahan hasil pemilihan terdapat dalam Pasal 40 ayat (3) UU No. 22/1999: Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

²⁰⁶ Hak DPRD tersebut antara lain: 1.) Meminta pertanggung jawaban Gubernur, Bupati/Walikota; 2.) Meminta keterangan kepada pemerintah daerah; 3.) Mengadakan penyelidikan; 4.) Mengadakan perubahan atas rancangan Perda; 5.) Mengajukan pernyataan pendapat; 6. Mengajukan rancangan Perda; 7.) Menentukan anggaran belanja DPRD; 8. Menetapkan peraturan tata tertib DPRD. Lihat, Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 133.

²⁰⁷ Kewajiban DPRD yaitu: a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI; b. Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 serta aturan lainnya yang berlaku; c. Memajukan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; 4. Meningkatkan kesejahteraan rakyat berdasarkan demokrasi ekonomi; 5. Memerhatikan dan mengamalkan aspirasi masyarakat secara keseluruhan, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Lihat, S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.Cit.*, hlm. 74.

²⁰⁸ Tugas serta Wewenang DPRD ialah: 1. Memilih kepala daerah atau wakil kepala daerah; 2. Memilih anggota MPR dari utusan daerah; 3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah; 4. Bersama Gubernur, Bupati/Walikota membentuk Perda; 5. Bersama Kepala Daerah membentuk/menetapkan APBD; 6. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perundang-undangan, melaksanakan keputusan kepala daerah, APBD, kebijakan daerah dan kerjasama internasional di daerah; 7. Memberikan dan pertimbangan kepada pemerintah baik daerah maupun pusat terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah. Terdapat dalam, Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 132-133.

Ni'matul Huda berpendapat, terkait keberadaan UU No. 22/1999 ialah sebagai terobosan baru terhadap kedudukan dan peranan DPRD yang selama Orde Baru terkesan “mandul dan pasif”. Terobosan baru tersebut, antara lain: *pertama*, DPRD tidak lagi ditempatkan (berkumpul satu atap kewenangannya) sebagai bagian dari pemerintah daerah. *Kedua*, pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah pusat, tetapi menjadi kewenangan DPRD. *Ketiga*, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya pemerintah daerah bertanggungjawab kepada DPRD. *Keempat*, DPRD bisa mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden apabila pertanggung jawaban kepala daerah ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD. *Kelima*, untuk pertama kalinya DPRD dapat memaksa seorang pejabat negara, atau pejabat pemerintah, atau bahkan warga negara kebanyakan untuk memberikan keterangan di hadapan DPRD, kalau memang lembaga tersebut merasa memerlukan keterangan atau informasi dari pejabat ataupun warga masyarakat.²⁰⁹

5. Fungsi Pengawasan dalam UU No. 22 Tahun 1999

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan di UU No. 22 Tahun 1999 ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Selanjutnya,

²⁰⁹ Lihat, Ni'matul huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, *Op.Cit.*, hlm. 137 s/d 139.

Perda yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.²¹⁰

Selain dilakukan oleh DPRD, pemerintah juga berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah. Kewenangan pengawasan yang diberikan kepada pemerintah berupa wewenang untuk memeriksa apakah Perda dan keputusan kepala daerah yang dibuat oleh setiap daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Kewenangan pemerintah pusat tersebut dalam bentuk pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 22/1999 Pasal 114 ayat (1),²¹¹ (2),²¹² (3)²¹³ dan (4),²¹⁴ yang lebih dikenal sebagai pengawasan represif.

Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh

²¹⁰ Pasal 18 ayat (1) huruf (f) UU No. 22/1999 terkait fungsi pengawasan yang dimiliki DPRD, antara lain: 1.) pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundangundangan lain; 2.) pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota; 3.) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; 4.) kebijakan Pemerintah Daerah; dan 5.) pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.

²¹¹ Berbunyi: Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundangundangan lainnya.

²¹² Berbunyi: Keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya.

²¹³ Berbunyi: Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya.

²¹⁴ Berbunyi: Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Kemudian, dalam bagian Penjelasan Pasal 114 ayat (4) UU No. 22/1999 bahwa "*Pengajuan keberatan kepada mahkamah agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari pemerintah*".

pemerintah yang meliputi: a}. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; b}. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.²¹⁵

C. Model Desentralisasi dalam UU No. 32 Tahun 2004

1. Hubungan Kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Daerah yang Dianut UU No. 32 Tahun 2004

Berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, hubungan kewenangan Pusat dan Daerah mengalami perubahan pula. Pengaturan mengenai distribusi urusan pemerintahan mengalami perubahan yang mendasar. *Pertama*, urusan pemerintahan yang tidak dapat didesentralisasikan. Kelompok urusan pemerintahan ini dipandang penting bagi keutuhan organisasi dan bangsa Indonesia. Urusan pemerintahan ini meliputi politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, fiskal nasional, yustisi dan agama. Kelompok urusan pemerintahan ini diselenggarakan menurut asas sentralisasi, dekonsetrasi kepada wakil pemerintah (gubernur) dan instansi vertikal di Provinsi dan tugas pembantuan kepada daerah otonom dan desa.

Kedua, urusan daerah yang dapat didesentralisasikan, yaitu urusan pemerintahan di luar kelompok urusan pemerintahan yang pertama, urusan pemerintahan ini didesentralisasikan, didekonsentrasikan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, ditugaskan kepada daerah otonom dan desa. Sebagian dari urusan pemerintahan tersebut seharusnya didesentralisasikan kepada daerah

²¹⁵ Lihat, Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 234.

otonom, namun Pasal 10 ayat (5) tidak mengaturnya. Ayat ini jelas menyesatkan.

Untuk lebih jelas isi Pasal 10 tersebut disajikan secara lengkap yakni:²¹⁶

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Politik luar negeri;
 - b. Pertahanan;
 - c. Keamanan;
 - d. Yustisi;
 - e. Moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. Agama
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri dan/atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah dan/atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah atau pemerintahan desa.
- (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah dapat:
 - a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
 - b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau
 - c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan atau pemerintahan desa berdasarkan tugas pembantuan.

Distribusi urusan pemerintahan tersebut diatas didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. selanjutnya urusan pemerintahan yang didesentralisasikan, dapat bersifat wajib dan dapat pula bersifat pilihan. Dalam pustak Inggris masing-masing urusan wajib dan urusan pilihan lazim disebut *obligatory functions* dan *permissive functions*.²¹⁷

Sebenarnya secara mendasar undang-undang ini menganut metode *ultra vires doctrine*, karena distribusi urusan pemerintahan bagi pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota akan dipetakan secara rinci menurut ketiga kriteria. Dalam

²¹⁶ Lihat, Pasal 10 ayat (1) s/d (5) UU No. 32 Tahun 2004.

²¹⁷ Lihat, W. Eric Jacson, *Local Government in England and Wales*, Pinguin books. Ltd, London, 1951., hlm. 89.

prakteknya kelak akan timbul banyak konflik antara Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan urusan wajib.

Selain perubahan mengenai distribusi urusan pemerintahan, susunan daerah otonom juga mengalami perubahan. Daerah otonom tersusun secara hierarkis dilihat dari berbagai aspek. Namun, tidak terdapat pasal yang menyatakan peraturan daerah Provinsi berkedudukan lebih tinggi dari pada peraturan daerah Kabupaten/Kota. tugas pembantuan tidak saja dilakukan oleh pemerintah kepada daerah otonom dan desa, tetapi juga oleh Provinsi kepada kabupaten/kota dan desa serta oleh kabupaten/kota kepada desa. Aspek lain adalah pemberian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah kepada pemerintah secara bertingkat. Gubernur memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Bupati/Walikota memberikan laporan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur. Juga dalam hal pengangkatan Sekda. Sekda Provinsi diangkat oleh Presiden atas usul Gubernur, sedangkan Sekda kabupaten/kota diangkat oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota.

Dua gejala melekat pada tugas pembantuan yang dianut dalam UU No. 32 Tahun 2004. *Pertama*, adanya tugas pembantuan berimplikasi dalam hal desa telah ditarik ke dalam lingkungan pemerintahan nasional. *Kedua*, Dengan dianutnya tugas pembantuan baik oleh Provinsi maupun Kabupaten/Kota maka esensi negara kesatuan menjadi kabur. Dalam negara kesatuan, hanya pemerintah yang dapat menyelenggarakan dekonsentrasi, serta tugas pembantuan dan desentralisasi.²¹⁸

²¹⁸ Lihat, Soetandyo Wignosubroto, dkk, *Pasang-Surut...*, *Op. Cit.*, hlm. 209-210.

Undang-Undang ini memadukan model efisiensi struktural dan model demokrasi lokal. Walaupun demikian nuansa demokrasinya tetap masih kental. Pada masa sekarang, bukan hanya keanggotaan DPRD yang didasarkan atas pemilihan langsung oleh rakyat, tetapi juga kepala daerah. Oleh karena itu, konflik yang terjadi di masyarakat makin bervariasi. Dalam masa berlakunya Undang-Undang No. 22 tahun 1999, konflik yang terjadi adalah antara pemerintah dan daerah otonom, antara KDH dengan DPRD, antara masyarakat dengan KDH/DPRD serta antar masyarakat yang dilingkupi oleh daerah otonom yang berbeda. Sebenarnya prinsip pemilihan kepala daerah secara langsung pernah juga dianut dalam UU No. 1 Tahun 1957 namun belum pernah dilaksanakan. Menurut UU tersebut, pemilihan kepala daerah secara langsung perlu diatur dalam suatu undang-undang tersendiri. Selama belum diundangkan UU tentang pemilu kepala daerah tersebut, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD dan pengangkatannya dilakukan oleh Pemerintah sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1948.

2. Corak Maupun Karakter Pemerintahan Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004

Pergantian UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004 telah didahului dengan penggantian undang-undang bidang politik yaitu: UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diperbarui dengan UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu; UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang diperbarui dengan UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam suasana reformasi, maka Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, mengalami perubahan pula

sebanyak empat kali (1999, 2000, 2001, 2002) dan khusus menyangkut Pasal 18 tentang pemerintah daerah mengalami perubahan dan penambahan isi yang cukup signifikan.²¹⁹

Tabel (1)
Perbandingan Pokok-pokok Pikiran antara UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dengan UU Nomor 32 Tahun 2004²²⁰

No.	Dimensi Perbandingan	UU No. 5 Tahun 1974	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
1.	Dasar Filosofi	Keseragaman (Uniformitas)	Keanekaragaman dalam Kesatuan	Keanekaragaman dalam Kesatuan
2.	Pembagian Satuan Pemerintahan	Pendekatan tingkatan (<i>level approach</i>), ada Dati I dan Dati II.	Pendekatan besaran dan isi otonomi (<i>size and content approach</i>) ada daerah besar dan daerah kecil yang masing-masing mandiri, ada daerah dengan isi otonomi terbatas dan ada otonominya yang luas	Pendekatan besaran dan isi otonomi menekankan pada pembagian urusan yang bertautan, asas ekternalitas, akutabilitas dan efisiensi

²¹⁹ Sedangkan implikasi pola pengaturan urusan pemerintahan daerah terhadap organisasi daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 hal tersebut di rangkum dalam BAB IV. Pasal 19 (*Penyelenggaraan Pemerintahan*), Pasal 20 (*Asas Penyelenggaraan Pemerintahan*), Pasal 21 s/d Pasal 23 (*Hak dan Kewajiban Daerah*), Pasal 24 s/d Pasal 36 (*Pemerintahan Daerah/Kepala Daerah*) Pasal 37 dan Pasal 38 (*Tugas Gubernur dan Wakil Gubernur*), Pasal 39 s/d Pasal 55 (DPRD), Pasal 56 s/d Pasal 119 (*Pemilihan KDH dan WKDH*), Pasal 120 s/d Pasal 128 (*Perangkat Daerah*), BAB V. Pasal 129 s/d Pasal 135 (*Kepegawaian Daerah*), BAB VI. Pasal 136 s/d Pasal 149 (*Peraturan Kepala Daerah dan Perda*), BAB VII. Pasal 150 s/d 154 (Perencanaan Pembangunan). lihat, Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Dan Lembaga Daerah; Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press, Malang, Februari 2012., hlm. 99.

²²⁰ Disadur dan diolah dari Sutoro Eko, *Mengkaji Ulang Otonomi Daerah*, terdapat dalam Herudjati Purwoko dan Pradjarta Dirdjosanjoto (Penyunting), *Desentralisasi dalam Perspektif Lokal*, Pustaka Percik, Salatiga, Juli 2004., hlm. 6-9. Serta dari, Sirajuddin, *Hubungan Pusat-Daerah; konsepsi, Problematika dan alternatif solusi*, terdapat dalam, Nuruddin Hady, Lutfhi J Kurniawan, Zulkarnain dan Sirajuddin (penyunting), *Konstitusionalisme Demokrasi; Sebuah Diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi sebagai Kado untuk "Sang Penggembala"* Prof. A. Mukthie Fadjar, SH., MS., In-TRANS Publishing, Malang, Januari 2010., hlm. 164-165.

3.	Fungsi Utama Pemerintah Daerah	Melalui promotor pembangunan	Pemberi pelayanan masyarakat	Pemberi pelayanan masyarakat
4.	Penggunaan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah	Seimbang antara desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan pada semua tingkatan	Desentralisasi terbatas pada daerah dan luas pada daerah Kab/Kota. Dekonsentrasi terbatas pada Kab/Kota dan luas pada Provinsi. Tugas pembantuan yang berimbang pada semua tingkatan pemerintahan sampai ke Desa	Desentralisasi diatur berkeselimbangan antar daerah Provinsi, Kab/Kota. Dekonsentrasi terbatas pada Kab/Kota dan luas pada Provinsi. Tugas pembantuan berimbang pada semua tingkatan pemerintahan
5.	Pola Otonomi	Simetris	Local Democratic	A-Simetris
6.	Model Organisasi Pemerintah Daerah	<i>Structural Efficiency Model</i> (Pemerintahan di Daerah)	<i>Local Government</i> (Pemerintahan Daerah)	<i>Local Government</i> (Pemerintahan Daerah)
7.	Unsur Pemerintah Daerah	Kepala Daerah dan DPRD	Kepala Daerah dan Perangkat Daerah	Kepada Daerah dan Perangkat Daerah
8.	Mekanisme Transfer Kewenangan	Ada kewenangan pangkal yang di serahkan melalui UU dan ada kewenangan tambahan yang diserahkan melalui PP (<i>Ultravires Principles</i>)	Pengaturan dilakukan melalui pengakuan kewenangan, isi kewenangan pemerintah pusat dan Provinsi sebagai daerah otonom terbatas dan luas untuk isi kewenangan daerah Kab/Kota (<i>General Competence Principles</i>)	Tidak melalui pendekatan, melainkan bersandar pada isi ketentuan UU, serta pemeritaan kewenangan Provinsi dan Kab/Kota (<i>Specifict Competence Principles</i>)

9.	Unsur Pemerintah Daerah yang Memegang Peranan Dominan	Badan Eksekutif Daerah (<i>Executive Heavy</i>)	Badan Legislatif Daerah (<i>Legislative Heavy</i>)	Menggunakan Prinsip <i>checks and balances</i> antara Pemda dengan DPRD
10.	Pola Pemberian Dana/ Anggaran	Fungsi mengikuti Uang (<i>Function follow Money</i>)	Uang mengikuti Fungsi (<i>Money follow Function</i>)	Uang mengikuti Fungsi (<i>Money follow Function</i>)
11.	Sistem Kepegawaian	Sistem Terintegrasi	Sistem Terpisah	Sistem Terpisah
12.	Sistem Pertanggung-jawaban Pemerintahan	Kesetiaan Vertikal (ke Atas)	Akuntabilitas Lokal (ke Samping) yakni kepada DPRD	Kepada Konstituen: Pusat Lapotan, DPRD Keterangan, Rakyat Informasi
13.	Sistem Pengelolaan Keuangan antar-Asas Pemerintahan	Dijadikan satu dalam APBD	Dikelola secara terpisah untuk masing-masing asas	Dikelola secara terpisah pula, berdasarkan masing-masing asas
14.	Kedudukan Kecamatan	Sebagai Wilayah Administratif Pemerintahan (menjalankan asas dekonsentrasi)	Sebagai Lingkungan Kerja Perangkat Daerah	Sebagai Lingkungan Kerja Perangkat Daerah
15.	Kedudukan Camat	Sebagai Kepala	Sebagai Perangkat	Sebagai Perangkat
16.	Kedudukan Desa	Wilayah	Daerah	Daerah
17.	Pertanggung-jawaban Kepala Desa	Sebagai bawahan Kecamatan Kepada Camat	Relatif mandiri kepada Rakyat melalui BPD	Tidak diatur secara khusus dalam UU, diatur dalam Perda Berdasarkan PP

Sesuai dengan kondisi politik saat itu maka rumusan tentang kedudukan DPRD dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan mendasar, dan hampir mirip seperti kembali kepada keadaan dan suasana UU No. 5 Tahun 1974. Hal itu terlihat dalam rumusan tentang Pemerintahan Daerah. Dalam rumusan Pasal 3 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan: "Pemerintahan daerah adalah

a) Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah Provinsi dan DPRD Provinsi; b) Pemerintahan Kabupaten/Kota yang terdiri atas pemerintah daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota”.

Lebih jauh dalam Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004 dirumuskan: “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”. Rumusan tersebut mirip dengan isi pasal 13 UU Nomor 5 Tahun 1974 yang berbunyi: “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Hal ini sepintas dapat dianggap sebagai kemunduran, apalagi kalau dikaitkan dengan rumusan Pasal 14 dan 16 UU Nomor 22 Tahun 1999 yang berbunyi; Pasal 14 ayat (1) di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pasal 16 ayat (2) DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Bertitik tolak dari pengalaman dan kenyataan itu, DPR bersama Pemerintah dalam perumusan tentang tugas dan kewenangan DPRD dalam Undang-undang Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, yaitu UU No. 22 Tahun 2003, telah mengalami pergeseran yang cukup mendasar. Rumusan perubahan yang paling mendasar ialah pergeseran tugas dan kewenangan DPR, anggota DPRD, berikut hak DPRD dan hak anggota DPRD. Rumusan-rumusan tersebut dapat diartikan sebagai pelurusan undang-undang tetapi dari sudut pandang lain dapat diartikan sebagai “pemangkasan” tugas dan kewenangan serta hak DPRD dan hak anggota DPRD.

Indikator di atas mempercepat proses perubahan UU Nomor 22 Tahun 1999. Pemilihan kepala daerah (gubernur/ wakil gubernur, bupati/ wakil bupati, dan walikota/ wakil walikota) akan dipilih langsung oleh rakyat seperti halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu 2004.

Adapun tugas dan wewenang DPRD sesuai isi Pasal 42, UU Nomor 32 Tahun 2004 ialah:²²¹

- a. Membentuk peraturan daerah (Perda) yang dibahas dengan gubernur untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/ Kota.
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah.
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Disebutkan juga bahwa selain tugas dan wewenang seperti disebut diatas, DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam undang-undang lainnya.

Berbeda dengan UU No. 4 Tahun 1999 dimana hak DPRD lebih “menggigit” seperti rumusan Pasal 34 ayat (3) a, “*DPRD mempunyai hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota*”. Hak DPRD tersebut terasa telah dinetralisasi dalam rumusan Hak dan Kewajiban DPRD

²²¹ Lihat, Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004.

dalam UU No. 22 Tahun 2003 (Pasal 63-65) dipertegas lagi dalam UU No. 32 Tahun 2004, yaitu dalam Pasal 42 ayat (1) k, yang berbunyi : “ *DPRD mempunyai tugas dan wewenang meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah*”.

Sejajar dengan tugas dan wewenang DPRD Provinsi juga tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota nyaris sama dengan mengganti kata Provinsi dengan Kabupaten/Kota, kata Gubernur/ Wakil Gubernur dengan Bupati/Wakil Bupati, Walikota/ Wakil Walikota.

3. Asas-Asas Pemerintahan Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004

Asas-asas yang dipakai oleh UU No. 32 Tahun 2004 dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat (Pasal 20 ayat 2) dan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 20 ayat 3) yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pasal 20 ayat 2 UU No. 32/2004 menyatakan: “*dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan*”. Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat (3) dinyatakan: “*dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan*”.

Bila dua kelompok asas penyelenggaraan pemerintahan ini (yaitu asas penyelenggaraan pemerintahan negara dan asas penyelenggaraan pemerintah daerah) dihubungkan dengan ketentuan UUD 1945, pijakan konstitusional hanya ditemukan untuk asas yang tercantum pada Pasal 20 ayat (3) UU No. 32/2004

yang berkenan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pijakan (dasar) konstitusional ditemukan dalam Pasal 18 khususnya ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan sebagaimana dikutip diantaranya, bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan/atau Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Asas dekonsentrasi sebagaimana tercantum dalam pasal 20 ayat (2) UU No. 32/2004 tidak pernah tercantum dalam UUD 1945, pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa Pasal 18 UUD 1945 ini secara keseluruhan mengatur tentang pemerintahan daerah, bukan mengatur pemerintahan pusat. Dekonsentrasi dalam pengertian umum dapat dipandang sebagai suatu bentuk instrumen sentralisasi, dengan demikian sangat keliru kalau ditempatkan dalam sistematik pemerintahan daerah yang merupakan anti-tesis dari sentralisasi.²²² Oleh karena asas dekonsentrasi itu merupakan kewenangan pemerintah pusat, maka dengan sendirinya jika pemerintah pusat menganggapnya perlu, kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan asas dekonsentrasi itu dapat saja dilakukan pemerintah pusat.

UUD 1945 mengatur secara eksplisit bahwa pemerintah daerah hanya menganut asas otonomi dan tugas pembantuan, serta UU No. 32/2004 juga menegaskan bahwa pemerintah daerah didasarkan atas asas otonomi dan tugas pembantuan.²²³ Dilakukannya pembedaan antara penyelenggaraan pemerintahan (negara) dan pemerintahan daerah, maka asas dekonsentrasi akhirnya tetap

²²² Lihat, Bagir Manan, *Menyongsong...*, *Op.Cit.*, hlm. 11.

²²³ Sebernarnya perubahan UUD 1945, Pasal 18 dan Pasal 18A jelas sangat dipengaruhi oleh UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah dan dilatarbelakangi oleh penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) serta ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000, yang menghendaki Otonomi daerah yang bertingkat dari Provinsi sampai ke Desa. Lihat, Ni'matul Huda, *Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan dan Federal*, Jurnal Kostitusi Vol. I, PSHK UII, Yogyakarta, Oktober, 2008., hlm. 55-56.

merupakan asas pemerintahan yang diberlakukan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.²²⁴ UU No. 32 Tahun 2004, dekonsentrasi dirumuskan sebagai “pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau instansi vertikal di wilayah tertentu” (Pasal 1 angka 8).

Dibanding dengan ketentuan UU No. 5/1974 terlihat bahwa dekonsentrasi dalam UU No. 32/2004 memberi peran yang lebih minimal pada pemerintah pusat, sebab tidak dikenal adanya wilayah administratif secara bertingkat (hierarki) sebagaimana yang di atur dalam UU No. 5/1974 sebagai konsekuensi dianutnya asas dekonsentrasi (Pasal 72 UU No. 5/1974). Pengaturan dekonsentrasi dalam UU Pemerintahan Daerah yang terbaru ini lebih dekat dengan pengaturan tentang hal tersebut dalam UU No. 22/1999, yang menentukan bahwa dalam rangka dekonsentrasi dilaksanakan pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah.

Perbedaannya dalam UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan bahwa daerah Provinsi merupakan wilayah administrasi yang dalam kedudukan tersebut mempunyai cakupan kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah, sedang dalam UU No. 32 Tahun

²²⁴ Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan bentuk desentralisasi yang proporsional, maka dipandang kurang tepat menghilangkan asas dekonsentrasi. Oleh karena asas ini merupakan asas pokok penyelenggaraan pemerintahan di daerah disamping asas pokok yang lain yaitu asas desentralisasi, kedua asas tersebut harus hadir signifikan dengan bobot kesebandingannya disesuaikan dengan perkembangan, keadaan, dan kebutuhan. Terdapat dalam, Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan atas Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006., hlm. 405.

2004 tidak dikenal adanya wilayah administrasi. Dengan kata lain, dalam UU No. 22 Tahun 1999 Dekonsentrasi diselenggarakan pada tingkat Provinsi, sehingga Provinsi merupakan wilayah administratif. Sementara, UU No. 32/2004 penyelenggaraan dekonsentrasi bertujuan agar Provinsi diusakan mengurangi intensitas tidak sebagai wilayah administratif Provinsi, melainkan mengarah kepada kedudukan sebagai daerah otonom. Hal ini tampaknya diatur agar memenuhi ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, bahwa Provinsi, Kabupaten dan Kota mengatur urusan rumah tangga sendiri menurut asas otonom, dan tugas pembantuan.

4. Sistem Rumah Tangga dan Susunan Pemerintahan Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004

UU No. 32 Tahun 2004 menganut sistem rumah tangga riil dengan otonomi seluas-luasnya. Bila dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974 terdapat kesamaan yaitu sama-sama menganut otonomi riil. Perbedaannya adalah pada pencantuman kata-kata “seluas-luasnya”. Kata-kata tersebut oleh Penjelasan No. 5/1974 dianggap tidak tepat karena dianggap membahayakan keutuhan NKRI.

Pada Batang Tubuh UU No. 32/2004 kata otonomi “seluas-luasnya” ditemukan pada Pasal 1 angka (2) yang menyatakan: “*Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya...*”. Perkataan otonomi seluas-luasnya ini ditemukan lagi pada Pasal 2 ayat 3 dan Pasal 10 ayat 2 berisi pada frasa “*...pemerintahan daerah*

menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.²²⁵

UU No. 32/2004 ini memang mengatur bidang-bidang tertentu yang merupakan kewenangan pemerintah (Pusat) sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 ayat 3 yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Urusan-urusan ini merupakan wewenang absolut pemerintah pusat.

Urusan pemerintahan daerah pada garis besarnya dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pribadi. *Pertama*, urusan wajib berkenaan dengan pelayanan dasar seperti pelayanan kesehatan, penyelenggaraan pendidikan dan sebagainya (Pasal 13 dan Pasal 14). *Kedua*, urusan pilihan mencakup urusan yang terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Pembagian bidang-bidang dari urusan tersebut untuk diselenggarakan oleh daerah ditempuh melalui mekanisme penyerahan atau pengakuan. Pengakuan diberikan pemerintah (pusat) setelah ada usulan untuk itu dari daerah yang bersangkutan.

Melalui cara tersebut di atas, terdapat hubungan kewenangan antara pemerintah daerah Kabupaten dengan daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat. Hubungan kewenangan ini memang dirancang agar terdapat kesatuan sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam UU N o. 32/2004 ini secara eksplisit memang ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam menyelenggarakan

²²⁵ Dimaksud dengan otonomi seluas-luasnya, penjelasan umum angka 1 huruf (g) 32/2004 merumuskan “prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur urusan pemerintah yang ditetapkan dalam UU ini”.

urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah-daerah di Indonesia.²²⁶

Hubungan-hubungan tersebut menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Hubungan administrasi ini dijelaskan sebagai hubungan yang timbul sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sederhananya, dapat dikatakan bahwa hubungan administrasi adalah hubungan yang meletakkan pemerintah daerah sebagai sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.²²⁷

Bila dicermati memang UU No. 32/2004 ini menghendaki adanya kebijakan penyelenggaraan pemerintahan sebagai satu kesatuan sistem. Hal ini terbaca pada pembukaan UU ini dalam bagian Menimbang huruf (b) yang menyatakan: “bahwa efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan. Disertai dengan pemberian hak dan kewajiban

²²⁶ Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (18A ayat 2) UUD 1945, prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32/1004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2, ayat 5 dan 6 UU 32/2004). Lihat, Ni'matul Huda, *Berkayuh Diantara Bentuk Negara..., Op. Cit.*, hlm. 55.

²²⁷ Namun perlu digaris bawahi, pilihan otonomi bersampur dengan administratif di contohkan pada status Provinsi (Gubernur) menurut UU 22/1999 sebelum UU No. 32/2004 dianggap berstatus dilematis dan memiliki peran ganda yang masih menganut *integrated perfectoral system*. Alasan yang melandasinya antara lain adalah *pertama*, memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI; *kedua*, menyelenggarakan kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/Kota maupun yang belum maupun tidak dapat ditangani oleh kabupaten/kota; *ketiga*, melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan secara dekonsentrasi. Lihat, Indra J. Piliang dkk (editor), *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*, Devisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa bekerjasama dengan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, Jakarta, 2003., hlm. 11.

menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara”.

Uraian di atas menunjukkan bahwa sistem rumah tangga menurut UU No. 32/2004 berada di tengah-tengah antara sistem rumah tangga yang dianut oleh UU No. 5/1974 yang sangat sentralistis dengan sistem rumah tangga yang dianut oleh UU No. 22/1999 yang sangat desentralistis. Perbedaan lain mengenai cara perolehan kewenangan/urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah. Menurut UU No. 22/1999, berbagai urusan pemerintahan yang sangat luas cakupannya, terutama yang dikelola Kabupaten dan Kota sebagai daerah dimana titik berat otonomi diletakkan diurus oleh pemerintahan daerah Kabupaten/Kota tanpa memerlukan mekanisme penyerahan dari pemerintah pusat. Perubahan UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004 salah satu penyebabnya ialah adanya kecemburuan dari wilayah Provinsi (Gubernur) pada pemerintah daerah setingkat Kabupaten/Kota, sebab wilayah Provinsi (Gubernur) kurang mempunyai peran dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kebanyakan hanya sebatas fungsi kewenangan administratif belaka.²²⁸

Pasal 1,2,3, dan 4 UU No. 32/2004 secara berturut-turut menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah oleh Pemerintahan Daerah dan DPRD. Pemerintahan Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian, susunan

²²⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Otonomi Daerah; Hubungan antara Negara Hukum vs Desentralisasi*, dalam Perkuliahan BKU HTN, Pasca-sarjana Magister Ilmu Hukum FH UII, Yogyakarta, 25 Juli 2011.

pemerintahan daerah terdiri dari DPRD dan pemerintah daerah yang terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah.

Kepala daerah Provinsi disebut Gubernur. Pasal 37 ayat (1) menentukan bahwa karena jabatannya Gubernur berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah Provinsi yang bersangkutan. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Selanjutnya, Kedudukan ini memberi Gubernur tugas dan wewenang, antara lain:²²⁹ a.) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota; b.) Kordinasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah provinsi dan Kabupaten/Kota; c.) Kordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Sementara kepala daerah Kabupaten disebut Bupati dan kepala daerah Kota disebut Walikota. Kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.

Hal yang menarik sehubungan dengan kepala daerah ini dibandingkan dengan pengaturan di dalam UU tentang pemerintahan daerah sebelumnya adalah masalah pengisian jabatan kepala daerah. Sesuai dengan amanat UUD 1945 yang menghendaki agar kepala daerah dipilih secara demokratis (Pasal 18 ayat 4), UU ini mengatur bahwa yang di maksud dengan pemilihan yang demokratis tersebut adalah pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan calon diajukan oleh parpol dan golongan parpol (ketentuan ini telah dianulir oleh ketentuan mahkamah kostitusi sehingga seharusnya dimungkinkan

²²⁹ Lihat, Pasal 37 ayat (2), UU No. 32/2004.

pengajuan calon independen, dalam arti tidak diajukan atau didukung oleh partai politik atau gabungan Parpol).²³⁰ Penyelenggara pemilihan bukan lagi DPRD, tapi komisi pemilihan umum daerah (KPUD), yang dalam menjalankan tugasnya, menurut ketentuan pasal 57 bertanggungjawab kepada DPRD. Tapi ketentuan pasal 57 ini telah dianulir oleh putusan MK, sehingga KPUD tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah (Pilkada).

Dalam hal pengisian jabatan Kepala Daerah ini terlihat perbedaan dengan UU No. 5/1974 maupun dengan UU No. 22/1999. Menurut UU No.5/1974 Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya 3 orang dan sebanyak-banyaknya 5 orang calon yang telah disepakati Pimpinan DPRD/ Pimpinan Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri/ Gubernur. Hasil pemilihan tersebut diajukan kepada Presiden atau Mendagri sedikit-dikitnya dua orang untuk diangkat salah seorang di antaranya. Sedang menurut UU No. 22/1999, Kepala Daerah di pilih dalam satu pasangan calon dengan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD melalui panitia yang dibentuk untuk penyelenggaraanya. Bakal calon dijaring oleh fraksi dan dipilih oleh DPRD. Khusus untuk Cagub dan Cawagub yang telah ditetapkan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden. Mengingat kedudukan Gubernur merupakan kepala wilayah administratif di samping kepala daerah otonom. Lalu pasangan calon tersebut dipilih oleh DPRD dengan kuorum DPRD, harus diupayakan terlebih dahulu pasangan calon yang mendapat secara terbanyak ditetapkan oleh DPRD sebagai kepala daerah dan disahkan oleh Presiden.

²³⁰ Kemudian putusan MK tersebut ditindak lanjutin oleh badan legislatif, akhirnya terbentuklah UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan terhadap UU No. 32/2004 terkait mekanisme pemilihan kepala daerah.

Menurut UU No. 32/2004 ini antara DPRD dan Kepala Daerah tidak ada hubungan pertanggungjawaban, yang ada hubungan yang bersifat kemitraan. Karena itu kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD. Kepala daerah hanya diwajibkan menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Pengaturan seperti ini dapat dipandang sebagai konsekuensi dari pengisian jabatan kepala daerah yang dilaksanakan melalui tata cara pemilihan langsung.²³¹

DPRD menurut UU ini memang mempunyai fungsi pengawasan terhadap kepala daerah, tetapi berbeda dengan ketentuan UU No. 22/1999 yang menentukan bahwa DPRD dapat memberhentikan kepala daerah dengan pengesahan Presiden, atau dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah, sebagai konsekuensi penolakan pertanggungjawaban. DPRD menurut UU 32/2004 tidak mempunyai wewenang yang demikian. Pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap kebijakan pemerintah tidak disertai dengan kekuasaan DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah, dalam bagian ini terlihat ada kesamaan dengan UU No. 5/1974.

Tugas dan wewenang DPRD menurut UU No. 32/2004, antara lain:²³² 1.) membentuk Perda bersama Kepala Daerah; 2.) Membahas dan menyetujui RAPBD bersama Kepala Daerah; 3.) melaksanakan pengawasan; 4.) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah; 5)

²³¹ Selaras dengan pendapat B.N. Marbun tentang peran “badan legislatif”, bahwa dalam sistem pemerintahan negara yang ideal eksekutif (Kepala Daerah) harus meminta persetujuan legislatif (DPRD), baik untuk membuat Peraturan (*gesetzgebung*) atau menetapkan anggaran pendapatan dan belanda daerah (*staatsbegrooting*), oleh karena itu pihak eksekutif harus bekerjasama dengan pihak legislatif, namun eksekutif tidak bertanggungjawab pada legislatif, artinya kedudukan Kepala Daerah tidak tergantung pada DPRD. Lihat, B.N. Marbun, *DRR-RI: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Gramedia, Jakarta, 1992., hlm. 36.

²³² Dapat dilihat, Pasal 42 ayat (2) UU No. 32/2004.

melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada, serta memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga yang ikut serta dalam bagian program tertentu.

5. Fungsi Pengawasan dalam UU No. 32 Tahun 2004

UU No.32/2004 pada bagian Penjelasan merumuskan pengawasan sebagai, *“proses kegiatan yang di tujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”*. Pengawasan ini dilaksanakan oleh Pemerintah (Pusat) terkait dengan urusan pemerintahan, terutama terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Hal ini dapat di pahami mengingat peraturan daerah dan keputusan kepala daerah merupakan dua instrumen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.²³³

Untuk lebih memperjelas ketentuan Raperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, perubahan APBD dan pertanggung jawaban pelaksanaan APBD, Penjelasan Umum angka (9) UU No. 32/2004 menegaskan, dalam hal pengawasan terhadap rancangan Perda dan Perda, Pemerintah melakukan dengan dua cara:²³⁴

- 1) Pengawasan dilakukan terhadap rancangan Perda, yaitu yang berkenaan dengan pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR. Sebelum rancangan Perda disalin oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh menteri dalam negeri untuk rancangan Perda provinsi dan oleh gubernur terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- 2) Pengawasan dilakukan terhadap Perda, yaitu semua Perda yang berada di luar ketentuan pada angka 1 di atas. Perda-Perda tersebut wajib disampaikan pada menteri dalam negeri untuk provinsi dan kepada gubernur untuk Kabupaten/Kota untuk memperoleh klarifikasi. Peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan melalui mekanisme yang berlaku.

²³³ Secara eksplisit UU No. 32/2004 Pasal 218 ayat (1) menyatakan: *“Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi: a). Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; b). pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah”*.

²³⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, Op. Cit., hlm. 265-266.

Ketentuan lain yang berkenaan dengan pengawasan ditemukan pula dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah (secara umum / keseluruhan). Ini terbaca pada pasal 217 ayat (2) dan (3) yang menilai bahwa kepala daerah berkewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah. Dalam penjelasan pasal ini ditegaskan bahwa ketentuan tentang laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah ini tidak menutup adanya laporan lain baik atas kehendak kepala daerah atau atas permintaan pemerintah. Dari bagian penjesan ini dapat dikatakan bahwa yang hendak dituju oleh permintaan “laporan” ini adalah terjalinnya hubungan pengawasan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.²³⁵

Menurut Maria Farida, istilah peraturan Presiden sebagai pengganti istilah Keputusan Presiden adalah tidak tepat. Istilah “keputusan” dalam arti luas biasanya dibagi menjadi dua jenis, yaitu keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan bersifat menetapkan (*beschikking*). Istilah “keputusan” merupakan pernyataan kehendak yang bersifat netral, yang secara kajian dibidang perundang-undangan dapat dibedakan sebagai keputusan yang merupakan peraturan perundang-undangan (*wetgeving*), keputusan yang merupakan peraturan perundang-undangan semu (*beleidsregel, pseudo wetgeving*), keputusan tata usaha negara (*beschikking*), maupun keputusan tentang umum lainnya (*besluiten van*

²³⁵ Laporan tersebut sangat berkaitan dengan “pengesahan, Bagir manan berpendapat, pentingnya pengesahan berdasarkan alasan: *Pertama*; Pengesahan merupakan perwujudan pengawasan (*toezicht*); *Kedua*, Pengesahan merupakan perwujudan hak “placet”, yaitu hak yang ada pada satuan pemerintah yang satu tingkat lebih tinggi untuk mencegah atau mengukuhkan agar satuan keputusan pemerintahan dibawahnya mempunyai kekuatan mengikat; *Ketiga*; Pengeahan dapat juga dipandang sebagai tindak lanjut dalam pembuatan Perda atau keputusan lain yang memerlukan pengesahan; *Keempat*, Pengesahan merupakan cara melakukan pemeriksaan (*checking*). Lihat, Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Universitas Bandung, LPPM, Bandung, 1995., hlm. 53-54.

algemenstrekking). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, seringkali dibentuk suatu keputusan yang hanya bersifat mengatur sehingga dapat disebut peraturan, atau suatu keputusan yang hanya bersifat menetapkan yang dapat disebut penetapan. Namun demikian seringkali pula terdapat suatu keputusan yang didalamnya terdiri atas ketentuan yang mengatur dan sekaligus ketentuan yang bersifat menetapkan.²³⁶

Berdasarkan UU 32/2004, perda yang sudah disahkan di tingkat daerah dapat dibatalkan atau dinyatakan batal demi hukum. Dibatalkan berarti ketidakabsahannya berlaku sejak tanggal ada pembatalan; sedangkan batal demi hukum berarti ketidakabsahannya berlaku sejak peraturan tersebut ditetapkan (yang berarti membatalkan pula akibat-akibat hukum yang timbul sebelum ada pembatalan). Dalam hubungan itu, pengawasan terdiri dari dua jalur, yakni pengawasan melalui jalur eksekutif (Pemerintah Pusat) dan pengawasan melalui jalur yudikatif (Mahkamah Agung).²³⁷

Kemudian, pada Pasal 145 UU No. 32/2004 merupakan koreksi terhadap pengaturan dalam pasal 114 UU No. 22/1999 yang menegaskan bahwa keberatan terhadap pembatalan Perda dimajukan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada pemerintah. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir. Hal ini dipandang kurang tepat karena memperpanjang birokrasi dan biaya tinggi.²³⁸ Sebaiknya diusahakan diselesaikan melalui jalur inter (daerah ke pusat), agar kiranya pemerintah pusat sudi untuk

²³⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007., hlm. 101.

²³⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 241

²³⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, *Op.Cit.*, hlm. 261.

membuat keputusan pemerintah untuk mencabut kembali keputusan pembatalan Perda yang dibatalkan.

Serta, perlu di ingat penegasan dalam Pasal 185 ayat (5) dan Pasal 186 ayat (5) UU No. 32/2004 yang memberi kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD dan Gubernur untuk membatalkan Perda dan APBD dan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD, bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 145 ayat 3 UU No. 32 Tahun 2004. Menurut Pasal 145 ayat (2) yang berwenang membatalkan Perda adalah pemerintah, Kemudian ayat berikutnya ayat (3) menyebutkan keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Dengan demikian dapat disimpulkan yang berwenang membatalkan Perda adalah Presiden, bukan Menteri Dalam Negeri.²³⁹

Bila pengaturan pengawasan dalam UU 32/2004 dibandingkan dengan UU No. 5 tahun 1974, terlihat bahwa pengawasan dalam UU 32/2004 jauh lebih longgar. UU ini tidak mengenal apa yang dalam UU No. 5 tahun 1974 disebut pengawasan umum. Pengawasan yang diatur secara eksplisit hanyalah pengawasan preventif dan represif yang ditujukan terhadap Perda / Keppemda. Pengawasan represif itu pun untuk objek yang terbatas yang ditentukan secara enumeratif. Begitu pula dalam hal yang bertindak sebagai pengawas. UU No. 5 tahun 1974 menunjuk pengawasan pusat yang cukup banyak, yaitu menteri dalam negeri dan kepala wilayah yang bersangkutan yaitu gubernur untuk ketiga jenis pengawasan tersebut (preventif, represif, dan pengawasan umum). Kemudian

²³⁹ Lihat, Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan...*, *Op. Cit.*, hlm. 133.

bupati dan walikota (sebagai kepala wilayah) khusus untuk pengawasan umum di daerah yang bersangkutan dalam melakukan pengawasan umum ini. Menteri dalam negeri dibantu oleh inspektorat jendral dendagri gubernur dibantu oleh inspektorat wilayah provinsi. Tidak demikian halnya dengan UU No. 32 tahun 2004. UU ini menentukan bahwa pengawasan hanya dilakukan oleh menteri dalam negeri dan gubernur. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengawasan menurut UU No. 5 tahun 1974 lebih sentralistis dibanding UU No. 32 tahun 2004.

UU No. 32/2004 dibandingkan dengan UU No. 22 tahun 1999, secara eksplisit UU No. 22/1999 hanya mengenal pengawasan represif. Penjelasan UU 22/1999 menjelaskan bahwa pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom untuk mengambil keputusan dan untuk lebih memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, peraturan daerah yang ditetapkan daerah otonom dipandang tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat tertentu. Dilihat dari segi pejabat yang melakukan pengawasan terdapat kesamaan dengan UU No. 32 tahun 2004 yaitu menteri dalam negeri dan gubernur. Dengan penekanan pada pengawasan represif ini, maka kekuasaan daerah untuk berinisiatif lebih besar. Kebebasan merupakan salah satu aspek dari otonomi daerah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengawasan menurut UU No. 22 tahun 1999 lebih desentralistis dibanding UU No. 32 tahun 2004.

Apabila ketiga UU tentang pemerintah daerah ini dibandingkan, maka dapat dikatakan bahwa UU No. 32 tahun 2004 mencari jalan tengah antara pengawasan menurut UU No. 5 Tahun 1974 dengan UU No. 22 Tahun 1999. Dengan kata lain pengawasan menurut UU ini merupakan upaya mencari keseimbangan antara kecenderungan yang sentralistis dengan kecenderungan yang desentralistis. Serta, pengaturan tentang pengawasan sebagaimana dijelaskan di atas merupakan koreksi terhadap sistem pengawasan represif yang dijalankan oleh UU No. 22 Tahun 1999, dan banyak Perda yang Selama ini bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi. Langkah yang ditempuh pemerintah sebelum melaksanakan pengawasan represif memang sebaiknya juga melakukan pembinaan (evaluasi) kepada daerah, khususnya dalam pembuatan Perda secara berkelanjutan, Raperda yang kurang tepat segera dikembalikan untuk direvisi sehingga, kemungkinan kesalahan dalam pembuatan Perda dapat diminimalisasi sejauh mungkin.²⁴⁰

²⁴⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, *Op.Cit.*, hlm. 266.

BAB IV

DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN

REPUBLIK INDONESIA

A. Falsafah Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi Asimetris (*asymmetric decentralization*) atau juga dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric outonomy*), wilayah tertentu dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain. Istilah desentralisasi asimetris ini sering dapat dipertukarkan dengan istilah otonomi yang digunakan oleh negara yang mengalami separatisme, dalam kaitan itulah Van Houten mendefinisikan otonomi khusus sebagai berikut:²⁴¹

Kewenangan legal yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah khusus secara etnis, membuat keputusan publik mendasar dan melaksanakan kebijakan publik secara bebas di luar sumber kewenangan negara, tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman kami, otonomi berarti hak masyarakat etnis atau penduduk di suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan sendiri, untuk melaksanakan suatu yuridiksi eksklusif.

Van Houten menyatakan definisi otonomi dikembangkannya definisi di atas, memiliki aspek penting yang perlu diperhatikan. *Pertama*; definisi tersebut mencakup dua otonomi: (a) otonomi wilayah (*territorial autonomy*) dan bentuk-bentuk otonomi non-wilayah (*non-territorial forms of autonomy*). *Kedua*; dalam definisi tersebut dimunculkan dua bentuk otonomi, yaitu otonomi asimetris dan otonomi yang berlaku umum. *Ketiga*; definisi tersebut dikembangkan dari

²⁴¹ Lihat, Jacobus Pervidya Solossa, *Otonomi Khusus...Loc.It.*

perspektif kelompok etnis atau wilayah yang didasarkan atas etnis yang karenanya kemudian perlu memiliki otonomi tersendiri.²⁴²

Desentralisasi asimetris tidak dapat dipisahkan dari perubahan atau inovasi ketatanegaraan. Sedangkan mengenai perubahan-perubahan ketatanegaraan dapat dibedakan antara ketentuan-ketentuan sebagai sumber Hukum Tata Negara dan ketentuan-ketentuan sebagai sumber Hukum Administrasi Negara. Mengenai perubahan yang bersumber dari hukum tata negara khususnya mengenai “Pemerintahan Daerah”, Bagir Manan berpendapat:²⁴³

Perubahan ketentuan mengenai pemerintahan daerah tidak hanya terbatas pada rincian, melainkan menyangkut hal-hal yang mendasar. Misalnya mengenai asas pemerintahan daerah ditegaskan “menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dengan demikian harus dihapus praktek ketatanegaraan yang memasukkan dekonsentrasi sebagai asas pemerintahan daerah. Perubahan mendasar lain adalah : “Anggota DPRD dipilih langsung melalui pemilihan umum”. Penegasan mengenai otonomi seluas-luasnya. Pengakuan dan penghormatan terhadap “satuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat”. Selanjutnya, berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah yang baru (UU No. 32 Tahun 2004), Kepada Daerah dipilih langsung melalui pemilihan umum. UUD sendiri tidak menegaskan mengenai pemilihan langsung. Pasal 18 ayat (4) hanya menyebutkan : “Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Ungkapan “dipilih secara demokratis” merupakan kompromi antara yang menghendaki pemilihan langsung dengan pemilihan oleh DPRD. Kepastiannya secara “tersirat” diserahkan kepada perkembangan dan undang-undang. Tekanan yang kuat terhadap Pemerintah dan DPR akhirnya undang-undang menjatuhkan pilihan pada pemilihan langsung. Khusus untuk Nanggroe Aceh Darussalam, telah ditentukan pemilihan langsung baik untuk jabatan gubernur, bupati, atau walikota (UU No. 18 Tahun 2001, Pasal 12 sampai dengan Pasal 15).

Kiranya diperlukan dalam pembahasan mengenai falsafah desentralisasi asimetris, terlebih dahulu diuraikan landasan dasar sebagai penopang asal-muasal keberadaan desentralisasi asimetris diakui dan diterapkan keberadaannya baik secara umum oleh masyarakat Indonesia dalam hal ini pemerintah, maupun secara khusus diakui pula oleh konstitusi. Landasan dasar mengenai desentralisasi

²⁴² *Ibid.*, 54

²⁴³ Lihat, Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006., hlm. 19-20.

asimetris akan dilihat dari segi sumber ilmu hukum, kemudian dilanjutkan pada sumber hukum tata negara.

Ilmu hukum membedakan sumber hukum dalam arti materiil dan sumber hukum dalam arti formal.²⁴⁴ Sumber hukum dalam arti materiil adalah sumber yang menentukan isi atau substansi hukum. Sumber hukum materiil adalah faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum, baik dalam bentuk kenyataan-kenyataan (sosial, politik, ekonomi, dan lain-lain) maupun kesadaran hukum masyarakat, ataupun faktor kesejarahan yang mempengaruhi isi suatu kaidah hukum. Beberapa contoh sumber hukum materiil yaitu:²⁴⁵

- hubungan sosial (perbedaan dalam penguasaan benda, pengetahuan dan sebagainya).
- Hubungan kekuatan politik (misalnya pemasukan keinginan tertentu oleh partai yang kebetulan mempunyai kelebihan suara dalam badan perwakilan; hubungan dengan pressure groups yang sangat berpengaruh).
- Situasi sosial ekonomi (peraturan-peraturan dalam keadaan krisis, batas-batas harga).
- Tradisi (pendapat keagamaan dan moral, tradisi dibidang hukum).
- Tahapan dalam penelitian ilmiah (misalnya hasil penelitian kriminologis, yuridis atau yang lain).
- Pendapat umum, sering merupakan resultante dari faktor terdahulu.
- Perkembangan internasional.
- Keadaan geografis.

Ilmu Hukum Tata Negara adalah salah satu cabang Ilmu Hukum. Dengan sendirinya sumber-sumber hukum tata negara tidak terlepas dari pengertian sumber hukum menurut pandangan Ilmu Hukum pada umumnya. Sumber hukum tata negara juga mencakup, *Pertama*; Sumber hukum materiil tata negara adalah sumber yang menentukan isi kaidah hukum tata negara. Termasuk kedalam sumber hukum dalam arti materiil misalnya: (1) dasar dan pandangan hidup

²⁴⁴ Terkait sumber hukum formal terdiri dari: *Undang-Undang (dalam arti luas), Hukum Adat, Hukum Kebiasaan, Traktat, Yurisprudensi dan Doktrin*. Dapat dilihat dalam, Moh. Kusnadi Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN UI dan Sinar Bakti, Cet-V, Jakarta, 1983., hlm. 45.

²⁴⁵ Lihat, N.E. Algra-Van Duyvendijk, *Rechtsaanvang*, di Indonesiakan oleh J.C.T. Simorangkir dan H. Boerhanuddin Soetan Batuah, dengan judul *-Mula Hukum*, Binacipta, Bandung, 1983, hlm.16.

bernegara; (2) kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara; (3) doktrin-doktrin ketatanegaraan.²⁴⁶

Kategori Sumber Hukum Tata Negara yang *Kedua*, adalah termasuk dalam arti formal terdiri dari :²⁴⁷

- a. Hukum perundang-undangan ketatanegaraan,
Hukum perundang-undangan ketatanegaraan meliputi UUD, undang-undang, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. UUD adalah sumber tertinggi hukum tata negara dengan beberapa pengecualian. *Pertama* ; negara-negara yang tidak mengatur kaidah konstitusi dalam UUD, seperti Inggris dan Israil. Di Inggris, kaidah konstitusi didapati dalam “ *Common Law*” dan undang-undang (*Parliament Act*), atau konvensi. *Kedua*; pada negara-negara anggota Uni Eropah. Negara-negara Uni Eropah menempatkan perjanjian internasional (*treaty, convention*) di atas UUD. Menempatkan UUD atau Konstitusi sebagai sumber tertinggi hukum tata negara sejalan dengan pengertian hukum tata negara yaitu hukum tentang bentuk, susunan, dan isi organisasi negara atau secara singkat, hukum tentang organisasi negara. UUD atau Konstitusi adalah tempat pertama dan utama yang mengatur (memuat ketentuan-ketentuan) mengenai bentuk, susunan, dan isi organisasi negara. Karena itu tidak satupun kajian hukum tata negara dapat mengabaikan UUD atau Konstitusi. Kaidah-kaidah atau ketentuan-ketentuan lain semuanya bersumber pada UUD atau Konstitusi, berada dibawah tingkatam UUD atau Konstitusi.
Undang-undang adalah hukum sumber tertulis kedua setelah UUD (UU No. 10 Tahun 2004).²⁴⁸ Sebelum perubahan UUD, urutan kedua sumber hukum tertulis hukum tata negara adalah Tap. MPR (Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966, dan Tap. MPR No. III/MPR/2000). Urutan kedua Tap. MPR didasarkan pada paham yang mendudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang berada diatas lembaga-lembaga negara yang lain. Kedudukan tertinggi ini didasarkan pada penafsiran MPR sebagai yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat yang kemudian diperkuat oleh Penjelasan yang menyebutkan kekuasaan MPR tidak terbatas (UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 3). Setelah Perubahan, kedudukan MPR menjadi lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara yang lain. Kekuasaannya terbatas pada yang ditentukan dalam UUD. Dari segi ajaran norma, ada dua kekuasaan MPR yaitu membuat ketetapan-ketetapan konkrit (seperti mengangkat atau memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden), dan keputusan mengenai perubahan UUD. Urutan ketiga sumber tertulis hukum tata negara adalah berbagai peraturan perundang-undangan tingkatan dibawah undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah (UU No. 10 Tahun 2004). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) tidak termasuk (tidak dimasukkan sebagai) sumber hukum tata negara. Perpu adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat dalam keadaan kegentingan yang memaksa untuk melancarkan pelaksanaan fungsi pemerintahan (fungsi administrasi negara). Perpu adalah sumber hukum administrasi negara, bukan sumber hukum tata negara.
- b. Hukum adat ketatanegaraan,
Hukum adat ketatanegaraan adalah bagian dari Hukum Adat yaitu hukum tidak tertulis yang bersumber dari adat istiadat dan atau putusan penguasa adat. Sejak kemerdekaan telah terjadi

²⁴⁶ Lihat, Bagir Manan, *Konvensi..., Op. Cit.*, hlm. 35.

²⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 35-40.

²⁴⁸ Sekarang sumber hukum tertulis kedua setelah UUD 1945 kembali lagi pada semula, yakni Tap-Tap MPR yang masih berlaku dimasukkan pada urutan kedua, setelah itu baru UU. Lihat, UU No. 12 Tahun 2011 perubahan terhadap UU No. 10 Tahun 2004.

perubahan-perubahan mengenai bentuk, susunan, dan isi organisasi negara yang diatur dalam bermacam-macam peraturan perundang-undangan. Hukum adat ketatanegaraan sangat menyusut, dan tinggal pada penyelenggaraan satuan pemerintahan asli yaitu desa yang dipersamakan dengan desa. Sampai tahun 1979 pemerintahan desa yang dijalankan menurut hukum adat didasarkan pada IGO dan IGOB. Sejak tahun 1979 diatur menurut UU No. 5 Tahun 1979, kemudian oleh UU No.22 Tahun 1999. Sekarang diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004. Walaupun berbagai undang-undang tersebut mengakui dan membiarkan hukum adat ketatanegaraan tetap berlaku, tetapi dengan berbagai pembatasan yaitu sepanjang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Sebenarnya UUD 1945 membebi tempat yang layak bagi berlakunya hukum adat, termasuk hukum adat ketatanegaraan. Sebelum perubahan, UUD 1945, Pasal 18 memuat ketentuan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan dengan “mengingati dasar permusyawaratan... dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Dalam Penjelasan Pasal 18 didapati keterangan yang berbunyi : “Dalam teritorir negara Indonesia terdapat kurang-lebih 250 *“Zelfbesturende Landschappen”*, dan *“Volksgemeenschappen”* seperti desa di Jawa dan Bali, nagari dan minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Baik *“Landschappen”* (kemudian dikenal dengan sebutan daerah Swapraja) maupun *“Volksgemeenschappen”* yaitu desa yang dipersamakan dengan desa tetap diakui dan dijalankan menurut hukum adat, walaupun disertai berbagai pembatasan (IS, Pasal 118). Sejak UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian lebih ditegaskan dalam Perubahan UUD, kedudukan pemerintahan desa diperkuat kembali setelah sangat “dilemahkan” UU No. 5 Tahun 1979. Pasal 18 B UUD 1945 memuat ketentuan :

- 1) *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*
- 2) *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.*

Perlu ada perhatian mengenai pembatasan menyelenggarakan pemerintahan asli (kesatuan masyarakat hukum adat). Berbeda dengan ketentuan-ketentuan terdahulu seperti masa pemerintahan Hindia Belanda. Dimasa Hindia Belanda pembatasan dijalankan atas dasar prinsip dan sistem pemerintahan sentralistik. Pada dasarnya segala wewenang ada pada Pusat kecuali terhadap hal-hal yang diakui atau dibiarkan diatur dan dijalankan menurut hukum adat. Berbeda dengan prinsip pembatasan Pasal 18 B yang bertolak dari asas “pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan dilakukan daerah (termasuk desa) kecuali yang ditentukan diselenggarakan Pusat”. Inisiatif pembatasan tidak datang dari Pusat melainkan dari daerah sendiri (*selfrestraint*), yaitu segala sesuatu boleh dijalankan menurut hukum adat sepanjang hal-hal tersebut masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta tidak bertentangan dengan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Hal-hal seperti penyelenggaraan peradilan tidak termasuk yang dapat atas kemauan sendiri dibentuk dan dijalankan daerah. Menghidupkan kembali peradilan desa harus diatur dengan undang-undang dan sebagai kesatuan (subsistem) peradilan nasional.

- c. Hukum kebiasaan ketatanegaraan, atau konvensi ketatanegaraan, hal ini akan dibahas berikutnya.
- d. Yurisprudensi ketatanegaraan,
Kaidah-kaidah hukum tata negara dapat lahir dan “dimatikan” oleh hukum yurisprudensi ketatanegaraan. Pada saat ini, Mahkamah Konstitusi berperan besar melahirkan dan mematikan suatu kaidah hukum ketatanegaraan terutama yang berkaitan dengan wewenang ketatanegaraan, hubungan antar alat kelengkapan negara, dan pengisian jabatan ketatanegaraan. Peradilan umum berperan untuk hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia. Dalam keadaan tertentu, melalui hak menguji peraturan perundang tingkat

lebih rendah dari undang-undang, dan pemeriksaan sengketa hasil pemilihan kepala daerah, peradilan umum dapat melahirkan kaidah ketatanegaraan.

- e. Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan,
Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan dapat dilihat pada perjanjian yang melahirkan misalnya Uni Eropah atau perikatan regional lainnya. Hukum-hukum Uni Eropah (*EU-Law*) mengikat negara anggota termasuk di bidang hukum ketatanegaraan. Tulisan ini akan membahas konvensi atau hukum kebiasaan ketatanegaraan. Dalam susunan sumber hukum tata negara di atas sengaja dibedakan antara hukum adat ketatanegaraan dan konvensi atau hukum kebiasaan ketatanegaraan. Hukum adat adalah hukum asli bangsa Indonesia yang tumbuh, berkembang dan dipertahankan masyarakat melalui putusan penguasa adat. Hukum adat tata negara adalah hukum asli bangsa Indonesia dibidang ketatanegaraan adat. Hukum adat tata negara berangsur-angsur diganti oleh hukum perundang-undangan dan konvensi. Konvensi atau (hukum) kebiasaan ketatanegaraan adalah (hukum) yang tumbuh dalam praktek penyelenggaraan negara, untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan (mendinamisasi) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.

Hakekat konvensi ketatanegaraan, tidak menutup kemungkinan termasuk pula mengenai penerapan desentralisasi asimetris, yakni penghargaan terhadap keanekaragaman daerah yang memiliki peraturan yang berasal asli dari daerah, dalam hal ini negara selain menjamin keberadaannya, negara harus pula mengakomodir peraturan-peraturan baru untuk menjamin daerah-daerah yang bersifat khusus maupun istimewa berdasarkan pasal 18 UUD 1945. Selain itu, "Penjelasan UUD 1945 (lama)", terdapat uraian yang berbunyi sebagai berikut:²⁴⁹

"Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis".

Berdasarkan bunyi Penjelasan tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945, selain dilaksanakan berdasarkan kaidah-kaidah hukum tertulis, harus pula memperhatikan dan mentaati kaidah-kaidah (hukum) yang tidak tertulis. Kecuali hukum pidana (materiil), semua bidang hukum menerima kehadiran kaidah-

²⁴⁹ Semua Penjelasan UUD 1945 telah ditiadakan. Dalam Aturan Tambahan Pasal II yang baru (Perubahan Ke - IV, 2002) disebutkan: " Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal".

kaidah (hukum) tidak tertulis.²⁵⁰ Dalam hukum tata negara, kehadiran kaidah-kaidah (hukum) tidak tertulis sangatlah lazim, bahkan merupakan satu kesatuan sistem hukum tata negara. Dengan perkara lain, hukum tata negara sebagai satu subsistem hukum, selalu dilengkapi dengan kaidah-kaidah (hukum) tidak tertulis. Pada setiap negara kaidah-kaidah (hukum) tidak tertulis itu tumbuh dan berkembang berdampingan dengan kaidah-kaidah hukum tertulis. Kehadiran kaidah-kaidah (hukum) tidak tertulis ini diakui sebagai salah satu sumber penting hukum tata negara.

Konvensi pertama-tama berfungsi memelihara agar peraturan hukum ketatanegaraan dapat mengikuti perubahan masyarakat dan perubahan pandangan dalam bidang politik. Selanjutnya, konvensi berfungsi pula agar penyelenggara negara dapat menjalankan pemerintahannya. Karena itu sungguh tepat apabila Dicey menekankan bahwa konvensi itu menentukan tentang arah (*mode*), bukan pada isi atau substansi. Dalam arti lebih luas, konvensi menentukan cara-cara melaksanakan berbagai peraturan hukum ketatanegaraan yang sudah ada. Atau lebih luas lagi, peninjauan terhadap konvensi tidak dapat terlepas dari paham tentang konstitusi atau konstitusionalisme. Hakikat konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan penyelenggara negara terutama pembatasan wewenang. Pembatasan kekuasaan ini antara lain bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang akan melanggar hak-hak (asasi) rakyat atau warga negara.²⁵¹

²⁵⁰ Hukum pidana materiil tidak dapat menerima kehadiran kaidah-kaidah hukum tidak tertulis berdasarkan asas *nullum delictum noela puena sene lege*, seperti termuat dalam Pasal 1 ayat (1) KUH Pidana Indonesia.

²⁵¹ Lihat, Bagir Manan, *Konvensi...*, *Op.Cit.*, hlm. 80-81.

Di sini pulalah harus dipahami uraian Wheare tentang mengubah atau perubahan UUD melalui atau dengan konvensi. Wheare menyatakan, perubahan UUD dengan konvensi dapat terjadi dalam tiga bentuk.²⁵²

1. *Konvensi menghapuskan (nullifying²⁵³) beberapa ketentuan UUD.* Menghapuskan di sini bukan dalam arti mengubah (*amend*) atau membatalkan (*abolish*). Menghapuskan di sini sekedar membuat ketentuan UUD ini tidak dilaksanakan maenurut bunyi atau arti yang terkandung di dalamnya. Konvensi menyebabkan ketentuan UUD tidak efektif. Terdapat berbagai UUD di dunia yang memberi hak kepada kepala negara untuk memveto atau menolak menyetujui rancangan undang-undang yang telah disetujui parlemen (badan perwakilan rakyat). Konvensi menyebabkan ketentuan tersebut tidak berjalan. UUD negara Belanda, memberikan hak kepada Raja atau Ratu untuk menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui *Staten Generaal*. Tetapi berdasarkan konvensi, ketentuan tersebut tidak berjalan. Raja atau Ratu selalu mengesahkan rancangan undang-undang yang sudah disetujui oleh *Staten Generaal*. Seperti telah diuraikan di muka, UUD Amerika Serikat sebelum Amendemen ke XXII tidak membatasi seorang Presiden untuk dipilih kembali secara berturut-turut. Selama seorang Presiden memperoleh dukungan pemilih, ia dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua, ketiga dan seterusnya. Tetapi konvensi, pernah menentukan lain. Sampai dengan tahun 1939 (saat Roosevelt terpilih untuk ketiga kalinya), konvensi menentukan bahwa Presiden akan memangku jabatan untuk sebanyak-banyaknya dua kali masa jabatan berturut-turut.
2. *Konvensi mengalihkan kekuasaan yang telah ditetapkan UUD.* Konvensi semacam ini lazim dijumpai pada negara-negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Meskipun UUD atau peraturan hukum lainnya memberikan kekuasaan pada kepala negara, tetapi pada hakikatnya kekuasaan itu oleh konvensi dialihkan kepada pihak lain. Kepala negara berdasarkan peraturan hukum ketatanegaraan yang berlaku berhak mengangkat menteri sesuai dengan kehendaknya. Dalam praktik, berdasarkan konvensi, kepala negara hanya mengangkat menteri yang diajukan oleh perdana menteri. Begitu juga dalam membubarkan parlemen, kepala negara akan selalu mengikuti saran perdana menteri. Tetapi dalam perkembangan kemudian banyak negara yang mengatur hak-hak diatas dalam UUD, sehingga tidak diperlukan konvensi. Peranan konvensi dalam mengalihkan kekuasaan yang telah diatur UUD atau peraturan hukum ketatanegaraan, tidak hanya dijumpai pada sistem pemerintahan parlementer, tetapi dijumpai pula pada sistem presidensiil seperti Amerika Serikat. UUD Amerika Serikat menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh atau melalui lembaga pemilih (*electoral college*). Rakyat memilih anggota *electoral college* dan anggota-anggota inilah yang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Jumlah anggota *electoral college* sama dengan jumlah anggota Kongres (Senat dan DPR). Setiap negara bagian akan diwakili sebanyak anggota Senat (2 orang) dan sebanyak anggota DPR dari negara bagian yang bersangkutan. Menurut makna yang terkandung dalam UUD, anggota *electoral college* mempunyai kebebasan memilih Presiden dan Wakil Presiden yang mereka kehendaki. Konvensi yang berkembang membatasi kebebasan itu. Kekuasaan *electoral college*, oleh konvensi dialihkan kepada partai yang sebelumnya telah menentukan calon Presiden dan Wakil Presiden, dan mengikuti kehendak suara terbanyak pemilih. Kalau mayoritas pemilih memilih calon partai republik, anggota *electoral college* akan memilih calon partai republik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Demikian pula sebaliknya kalau mayoritas rakyat memilih partai demokrat, maka calon Presiden dan Wakil Presiden demokrat akan ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Karena konvensi tersebut, Wheare menyebut *electoral college* tidak lebih dari *a statistical*

²⁵² K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, London, 1966., hlm 123-126.

²⁵³ Lebih tepat dikatakan membungkam atau mendinginkan UUD.

*record of the voter's choice.*²⁵⁴ Lebih jauh dari itu, konvensi ini pada dasarnya telah menggeser sistem tidak langsung dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menjadi sistem pemilihan langsung.

3. *Konvensi melengkapi UUD atau peraturan hukum ketatanegaraan yang sudah ada.* Di atas telah diuraikan, konvensi dapat menyebabkan UUD tidak berlaku efektif dan memindahkan kekuasaan yang telah ditentukan UUD atau peraturan hukum ketatanegaraan dari seseorang atau badan kepada orang atau badan lain. Bentuk yang ketiga yaitu melengkapi UUD atau peraturan ketatanegaraan lainnya. Di Amerika Serikat terdapat konvensi atau setidaknya tidaknya adat istiadat, bahwa Presiden tidak akan mengangkat Menteri-Menteri dari satu kawasan saja. Misalnya semua Menteri berasal dari negara bagian sebelah timur saja, atau barat saja atau tengah saja. Presiden akan berusaha mengangkat Menteri-Menteri agar berbagai kawasan penting terwakili dalam pemerintahannya. Konvensi semacam ini dapat pula dikembangkan di Indonesia. Misalnya dalam pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dapat ditumbuhkan konvensi yang menentukan Presiden dan Wakil Presiden dari suku (etnis) yang berbeda, atau dari pulau yang berbeda. Begitu pula Menteri-Menteri, di usahakan dari berbagai suku atau dari berbagai pulau. Dengan demikian, sebagian terbesar rakyat akan merasa terwakili dalam pemerintahan. Konvensi semacam ini akan lebih memperkokoh negara kesatuan sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1) "negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik".

Dalam uraian terdahulu, nampak peranan konvensi dalam memantapkan dan memperkokoh kehidupan konstitusional suatu negara. Jadi, kehadiran konvensi bukan untuk mengubah sendi konstitusional yang sudah ada.²⁵⁵ Konvensi lebih berfungsi sebagai cara-cara untuk memungkinkan kehidupan konstitusional berjalan lebih pasti dan sesuai dengan tuntutan perkembangan keadaan. Konvensi yang nampaknya mengubah UUD seperti diutarakan K.C. Wheare adalah justru dalam rangka memperkokoh sendi-sendi yang terkandung dalam UUD. Misalnya, pengakuan UUD atas keberadaan daerah-daerah asli dan penghormatan terhadap daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa, kalau tidak disertai konvensi yang mengatur tata cara pelaksanaannya, dapat terjadi penyalahgunaan atas kekuasaan tersebut. Tidak kalah pentingnya peranan konvensi dalam menyesuaikan peraturan hukum ketatanegaraan, dengan

²⁵⁴ K.C. Wheare, *Modern..., Op. Cit.*, hlm. 129.

²⁵⁵ Hal ini dapat dilihat bahwa, hukum adat ketatanegaraan sebagaimana diuraikan dalam Pasal 18 UUD 1945, dapat dilakukan pemantapan bagi wadah pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, maupun bertujuan untuk mempercepat kemajuan bagi suatu daerah tertinggal dengan cara menerapkan konvensi ketatanegaraan melalui konsep desentralisasi asimetris dalam kerangka NKRI.

perkembangan atau perubahan pandangan politik dan sebagainya. Selaras dengan hal tersebut, menurut O. Hood Phillips (*et all*), menegaskan, konvensi merupakan sarana “*bringing about constitutional development without formal change in the law*”.²⁵⁶

Perubahan UUD 1945 pada saat reformasi 1998 menjadi isu yang sangat fatal, hal ini disebabkan banyak muatan UUD 1945 dianggap kurang memenuhi dimensi demokratisasi ketatanegaraan Indonesia, menurut YB Mangunwijaya menggunakan istilah “pemekaran” dalam hal pentingnya dilakukan perubahan UUD 1945, yakni dengan beberapa alasan, antara lain:²⁵⁷

1. Secara fundamental perlu ada pemekaran UUD '45 (Bab 9). Bukan penghapusan atau perombakan total UUD '45, tetapi pemekaran. Jadi identitas RI 17 Agustus 1945 (Mukadimah UUD '45) masih harus tetap sama atau dimekarkan, akan tetapi perwujudan RI (batang tubuh UUD '45) perlu radikal disesuaikan dengan realitas zaman serta kebutuhan anak-anak dan generasi muda yang nanti harus harus mengolah Indonesia abad ke-21.
2. Perlu kita kemukakan dahulu kearifan klasik yang “abadi” belaku: *Lex agendi lex essendi* (hukum berbuat adalah hukum keberadaan). Prinsip ayah-ibu-anak dan hakikat pernikahan misalnya sama saja, dulu kala dan sekarang. Tetapi cara berprotesnya, pelaksanaannya, upacaranya. Dsb. Disesuaikan dengan realitas zaman dan keadaan. Marilah kita mulai dari realitas paling mencolok dan paling berdampak, yakni jumlah penduduk bangsa kita dengan kemajemukan pandang adatnya. Juga susunan *arkipel* tanah air kita. Yang berciri *ke-bhineka-an*. Namun yang harus tetap tunggal. Bukan dua pola yang saling bertentangan, melainkan dua kutub yang korelatif, yang dialektis memekarkan bangsa.
3. UUD jangan dibiarkan menjadi instrumen yang begitu longgar dan lentur sehingga dapat dipergunakan dipermak sesuka hati siapapun yang menjadi Presiden atau eksekutif. Harus berani membongkar tabu tahayul kesakralan yang dibuat-buat dan dilekatkan pada UUD '45. Sudah saatnya, *now or never*, UUD '45 diubah sempurna, *dimekarkan* agar benar-benar menjamin triaspolitika bahkan mungkin panca-politika (zaman pasca-modern global sudah bukan zaman Montesquieu abad ke-18 lagi).
4. Demi pelaksanaan amanat Mukadimah UUD '45, khususnya Sila ke-2, ke-3, ke-4, dan ke-5 Pancasila serta demi *tunggal*-nya nasion serta RI yang sudah beraset *ke-bhineka-an* 200-250 juta penduduk yang tersebar dalam arkipel 13.000 pulau ini, *seyogianya dibentuklah negara yang berbentuk federal, Republik Indonesia Serikat, Dengan tetap bersendi pada Mukadimah UUD '45 yang asli ataupun yang sudah dimekarkan*, dan dengan *batang tubuh UUD yang sudah disempurnakan*, pas tepat memadai permintaan tuntutan abad ke-21 serta kebutuhan generasi muda. Entah lewat pasal-pasal amandemen atau bila memang perlu demi keutuhan bentuk, dibuat baru dengan pelestarian pasal-pasal yang sudah memang benar dan bagus (masih bisa disempurnakan/dimekarkan) seperti pasal-pasal 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34,

²⁵⁶ Lihat, O. Hood Phillips, Paul Jackson and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2001., hlm. 141.

²⁵⁷ Dapat dilihat, YB Mangunwijaya, *Menuju Republik Indonesia Serikat*, Gramedia, Jakarta, Oktober 1998., hlm. 108-109 dan 124-125.

ditambah pasal-pasal yang eksplisit melindungi hak-hak asasi warga negara serta pemekaran dirinya.

YB Mangunwijaya menambahkan pentingnya perubahan UUD 1945 (lama) dengan menggunakan istilah “*negara federal*” sebagai solusi untuk mengakomodir hak-hak daerah diseluruh Indonesia, hal ini pasti masih banyak yang tidak menyetujui sistem negara fideral. Dengan pengajuan sebongkok argumentasi klasik yang sudah kita kenal: *kekhawatiran akan perpecahan* serta balkanisasi RI seperti di Yugoslavia, birokrasi bertele-tele, tidak efisien; menyalahi tradisi kramat RI 17 Agustus 1945; konsep neo-Belanda ; *set-back* ke zaman sebelum 1928; kurangnya tenaga ahli untuk negara bagian /daerah; pasti tidak disetujui ABRI; menghambat efisiensi hubungan bisnis dan usaha dengan pihak luar-negeri; pemborosan biaya administratif dsb. Banyak sekali argumen yang menakutkan. Itu semua alamiah akan digabung dalam suatu reaksi berupa kontra-reformasi melawan konsep negara federal, karena memang:²⁵⁸

1. Banyaknya *orang berciri konservatif*; yang masih ingin mempertahankan *status-quo*, tidak akan senang kemungkinan terusiknya atau pembongkaran kemapanan dan ketenangan jiwa cari untung semaksimal mungkin dengan jalan segampang (artinya sesentralistik) mungkin.
2. Atau yang sudah terlanjur dicuci-otak oleh P4 sehingga tercetak dalil dogmatis, bahwa bentuk negara kesatuan itu sesuatu yang sakral, pusaka warisan nenek-moyang bahkan seperti wahyu dari tuhan yang tidak boleh disentuh karena suci dan saktinya. Teranglah ini sebetuk tahayul dan per-tuhan-an makhluk yang tidak lebih dari hasil makhluk yang fana juga.
3. Begitu juga mereka yang sangat beruntung finansial, aset, kedudukan, proyek dan kesempatan untuk mengeruk kekayaan dari daerah, tentu saja akan jengkel melihat bengawan emas mereka yang mengalir dari segala penjuru daerah ke muara jakarta dan kota-kota besar jawa lain-lain terhambat. Mereka pasti masih akan kuat-kuat melawan sistem negara federal. Khususnya yang berbasis jakarta.
4. Dan akhirnya kaum birokrat dipusat yang menduduki eselon-eselon tinggi dalam negara kesatuan akan kecewa bahwa dalam sistem federal mereka tidak lagi gampang enak bersemayam bagaikan distupa amat tinggi Borobudur, karena jumlah “candi-candi” menjadi banyak tetapi dengan stupa-stupa yang merata lebih rendah.
5. Dan akhirnya orang-orang dipulau jawa atau jabotabek sendiri yang takut derajat pentingnya pulau jawa atau jabotabek yang sedikit banyak bermonpoli ditangan kaum terpilih kaum agung dinegeri ini, akan berkurang.

²⁵⁸ *Ibid.*, 125-128.

6. Atau takut pulau Jawa/ Jabotabek akan menjadi lokasi penumpukan kemiskinan karena sudah terlanjur berpenduduk padat dan relatif hanya sedikitlah kekayaan sumber-sumber alamnya. Sehingga hegemoni pulau Jawa yang sudah bertradisi ribuan tahun akan pudar.
7. Sama dengan sebagian dari korps ABRI yang konservatif dan khawatir fungsi dan kewibawaan militernya akan sangat kurang. Atau akan berganda tugas "pemadam kebakaran" dalam situasi ekonomi dibawah nol sekarang ini; serba khawatir jangan-jangan sistem federal akan memicu separatisme, daerahisme dan segala bentuk gejala desintegrasi nasional yang mudah menyalakan pemberontakan daerah dsb. dst.
8. Orang-orang yang masih selalu kambuh jiwa nasionalisme ekstrem yang chauvinis gandrung pada kebesaran lahiriah Indonesia Raya model Britania Raya atau Jepang Raya Kuno; jadi jenis-jenis patologik megalomaniak yang hanya bangga dan bahagia dengan sentralisme hierarkis yang menyeragamkan massa rakyat lewat manifestasi barisan-barisan seragam seram serba berdisiplin bangkai dengan satu pemimpin, satu komando, satu gerak satu bahasa, kaum fasis yang suka semua serba tunggal kompak militeristik.
9. Kaum bawah tanah gaya mafia, Triad, Yakusha yang lewat suatu sentralisme sistem dan komando otokratis jauh lebih muda beroperasi menyedot kekayaan daerah dari pada lewat suatu struktur desentralisasi yang demokratis.
10. Kaum oportunist yang tanpa prinsip tanpa visi bersikap beo atau bunglon, dan yang karena itu mudah sekali ditelanjangi dalam suatu sistem desentralisasi yang lebih kecil dan demokratis dari pada dalam wilayah-wilayah amat luas seluas eropa. Dalam wilayah berdesentralisasi kebobrokan dan keplin-planan jauh lebih mudah dideteksi. Dalam sistem sentral ketat orang-orang oportunist yang sebenarnya egois-egois tetapi berjiwa pengecut jauh lebih mudah bersembunyi atau bertopeng dalam keseragaman barisan. Dalam sistem desentralisasi yang dengan sendirinya lebih demokratis orang-orang yang berkepribadian dan berwatak baik jauh lebih mudah tampak dan membuktikan diri, sedangkan mereka yang yang tidak berwatak apalagi yang berjiwa pengkhianat mudah terkena kontrol sosial.

Sebenarnya pendapat YB Mangunwijaya tidak mutlak menginginkan Negara Kesatuan Republik Indonesia diganti dengan konsep negara federal, hanya saja beliau berpendapat bahwa UUD 1945 (Konstitusi Indonesia) harus menyediakan wadah dan ikut mendorong terjadinya demokratisasi bagi daerah-daerah di Indonesia. Memberikan ruang bagi daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan adat istiadat daerah tersebut (*bhineka tunggal ika*), dengan cara mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, tanpa mengurangi fondasi dasar Negara Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan beliau:²⁵⁹

Melihat massa 200-250 juta orang Indonesia nanti dengan segala *pluralitas dimensi* ganda kehidupan *arkipel* kita, *sistem kenegaraan* apakah yang paling menjamin *ke-tunggal-an* negeri dan negara kita secara demokratis *bhinneka*, dan yang paling optimal memekarkan bakat-bakat pemajuan diri penduduknya dalam iklim persaudaraan damai? Jawabnya hanya satu (sudilah terkejut sebentar saja): *sistem negara federal*, atau terserah

²⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 109-110.

istilahnya. Entah disebut mekanisme otonomi –penuh provinsi (jelas bukan Cuma tingkat kabupaten) ataupun gabungan beberapa provinsi atau apa, itu terserah Konstituante nanti, pokoknya suatu susunan *beragam namun satu*. Inilah persis definisi atau deskripsi pengertian federal: *bhinneka tunggal eka*.

Perubahan UUD 1945 tentang pemerintahan daerah (Pasal 18) dilatar belakangi oleh kehendak untuk mengakomodasi semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Pengalaman penyelenggaraan negara pada era sebelumnya yang cenderung sentralistis dan adanya penyeragaman sistem pemerintahan, serta mengabaikan kepentingan daerah, mendorong terjadinya pergeseran penerapan sistem dalam Negara Kesatuan RI yakni dari sentralisasi ke desentralisasi.²⁶⁰

Soetanto Soepiadhy berpendapat, UUD 1945 hasil perubahan masih kurang menjamin keberagaman hukum baru, arti kata politik hukum “*yang akan dibentuk*” tidak dijamin secara serius dalam Konstitusi. Soetanto mengacu pada konsep yang dicanang dan digagas oleh Komisi Konstitusi khususnya Pasal 24F RUUD 1945 yang diajukan tidak disahkan oleh pemerintahan, kejadian ini menyebabkan terjadinya kekosongan politik hukum bersifat “*ius constituendum*” dalam UUD 1945 yang berlaku.²⁶¹

Uraian di atas menunjukkan bahwa desentralisasi asimetris bukanlah suatu hal yang luar biasa.²⁶² Di dalam suatu negara seringkali dijumpai perbedaan,

²⁶⁰ Lihat, Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian Terhadap Dinamika Perubahan Uud 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, Cet-II, Oktober 2004., hlm. 28.

²⁶¹ Di dalam Rancangan UUD 1945 hasil gagasan Komisi Konstitusi, Pasal 24F menyatakan “*Negara menata dan mengembangkan sistem hukum nasional dengan memelihara dan menghormati keberagaman nilai-nilai hukum dan sumber-sumber hukum yang hidup dalam masyarakat*”, lihat, Soetanto Soepiadhy, *Undang-Undang Dasar 1945; Kekosongan Politik Hukum Makro*, Kepel Press, Yogyakarta, 2004., hlm. 23 dan 67.

²⁶² Jika sebelum reformasi YB Mangunwijaya menginginkan perubahan UUD 1945 agar terjamin hak-hak daerah diseluruh Indonesia, kemudian Bagir Manan menyatakan berlandaskan Pasal 18B UUD 1945 (hasil perubahan kedua) bahwa sifat daerah yang begitu heterogen dan majemuk, maka negara berkewajiban untuk menjamin daerah-daerah yang bersifat khusus maupun

bahkan ketimpangan, yang unik dialami oleh wilayah tertentu, baik dalam hal ekonomi, demografis, kemajuan sosial dan aspek kesejarahan. Ketimbangan yang luar biasa itu seringkali mengharuskan pemerintah pusat untuk membuat kebijakan desentralisasi yang bersifat asimetris, yaitu memberikan perlakuan yang berbeda, pada akhirnya akan memungkinkan terjadi koherensi atau persatuan nasional yang lebih kukuh karena masalah-masalah yang spesifik itu bisa diselesaikan dengan damai, tentunya dengan hasil yang memuaskan.

Agar desentralisasi asimetris dapat berhasil diperlukan suatu kerjasama multipihak yang secara sederhana, mengandung dua buah hasil, yaitu:²⁶³

- a. Kesadaran dan tindakan nyata kolektif nasional (rakyat dan pemerintah) tentang kekhususan suatu wilayah dan perlunya perlakuan khusus untuk mencapai tujuan nasional tertentu;
- b. Kesadaran dan tindakan nyata daerah khusus (rakyat dan pemerintah) untuk terus membangun relasi yang baik dan produktif dengan pemerintah dan seluruh rakyat ditingkat nasional.

Kata kunci untuk mencapai keadaan tersebut diatas adalah kepercayaan (*trust*), yaitu bahwa pelaksanaan desentralisasi asimetris harus mampu membangun kepercayaan yang terlibat dalam penanganan itu (pemerintah pusat dan daerah itu sendiri).

Di sinilah penting adanya desentralisasi asimetris di Indonesia yang berperan sebagai jalan tengah. Di satu sisi, masyarakat tetap dapat melaksanakan hak-haknya untuk menentukan nasib sendiri dengan memanfaatkan ruang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan yang telah diciptakan melalui *previllage* (perlakuan khusus), tanpa harus merupakan ancaman bagi negara yang berdaulat.

istimewa. Bagir Manan menyebut istilah "hukum adat ketatanegaraan", kemudian terhadap aplikasi masyarakat yang begitu dinamis beliau memberikan solusi melalui penampungan hukum baru berdasarkan "konvensi ketatanegaraan".

²⁶³ Lihat, Jacobus Perviddya Solossa, *Otonomi Khusus...*, *Op. Cit.*, hlm. 57.

Di sisi lain pemerintah, khususnya pemerintah pusat tidak perlu khawatir bahwa adanya desentralisasi asimetris akan membawa kepada dis-integrasi. Inilah yang dimaksud dengan *internal self-determination* atau penentuan nasib sendiri secara internal.

Status desentralisasi/berpemerintahan sendiri itu memungkinkan banyak hal yang selama ini menjadi persoalan antara daerah tersebut dengan pemerintah pusat dapat dimasukkan, diterapkan dan dikembangkan khusus di daerah tersebut. Dalam konteks ini, desentralisasi asimetris adalah suatu otonomi wilayah (*territorial autonomy*) bukan otonomi sektoral (*sectors autonomy*). Dengan demikian, semua orang yang berdiam di dalam wilayah itu tunduk kepada status itu, serta berlakunya bukan hanya pada kelompok tertentu saja. Di bawah prinsip integritas territorial suatu negara diberikan status khusus kepada wilayah tertentu untuk mengatur hal-hal tertentu dalam bentuk daerah berpemerintahan sendiri.²⁶⁴

Agar pemberlakuan desentralisasi asimetris tidak disalah gunakan, maka hal-hal berikut ini harus dilaksanakan:²⁶⁵

- a. Pemerintah yang berstatus desentralisasi asimetris harus berkomitmen dan menunjukkan dengan bukti-bukti nyata perlindungan HAM dan hak-hak komunitas minoritas;
- b. Pemerintah daerah yang memiliki hak desentralisasi asimetris tersebut, harus menjamin keselamatan seluruh warga dan membentuk mekanisme agar hak-hak politik warga tersebut disalurkan dan terrepresentasi dengan baik dan benar;

²⁶⁴ Lebih lanjut, bahwa draf awal rancangan UU Otsus Papua yang disusun di Papua menggunakan sebuah UU tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua dalam bentuk wilayah berpemerintahan sendiri. Dalam frase “berpemerintahan sendiri” kemudian dihapus ketika draf tersebut dibahas di DPR RI, karena isi dalam UU Otsus Papua sudah secara eksplisit menunjukkan bahwa dengan status otonomi khusus maka Papua secara langsung terselenggara hal-hal yang sesuai dengan konsep berpemerintahan sendiri tersebut. Lihat, Agus Sumule, dkk (editor), *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 275-336.

²⁶⁵ *Ibid.*

- c. Memperkuat kemampuan keuangannya untuk melaksanakan program-program pembangunan dan pelayanan masyarakat; dan
- d. Pemerintah daerah (previllege) dan pemerintah pusat perlu membentuk dan menyepakati mekanisme penyelesaian konflik, termasuk di dalamnya menyiapkan dan menyepakati masa dan mekanisme transisi kewenangan.

Selanjutnya, salah satu hal yang belum di atur dalam peraturan perundang-undangan “pemerintahan daerah” (UU No. 32 Tahun 2004), adalah tentang tipologi daerah. Sebagaimana kita ketahui, bahwa wilayah Negara Republik Indonesia terdiri dari beribu-ribu pulau yang tersebar diseluruh nusantara sehingga menyebabkan potensi sumber daya (*resources*) alam dan manusia, maupun kekhususan-kekhususan lainnya yang dimiliki oleh masing-masing daerah sangat beragam.

Ada daerah yang sangat potensial dilihat dari kondisi kekayaan alamnya maupun sumber daya manusia, dan ada pula daerah yang kurang potensial. Pemberian otonomi luas secara merata pada masing-masing daerah yang memiliki perbedaan potensi tersebut dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya kesenjangan yang tajam antara daerah yang kaya dengan daerah yang miskin sehingga dapat menimbulkan ketidakadilan.

Kebijakan otonomi luas kepada daerah Kabupaten dan/atau Kota, perlu disertai penetapan tipologi daerah otonom diseluruh Indonesia. Hal ini dikarenakan daerah-daerah di Indonesia memiliki cakupan warna yang beragam, tidak hanya beragamnya budaya yang dimiliki setiap masyarakat di daerah-daerah diseluruh Kabupaten dan/atau Kota, dilain pihak sumber daya alam yang dimiliki daerah satu dengan daerah lain memiliki perbedaan, baik perbedaan yang tidak terlalu jauh maupun perbedaan yang cukup signifikan.

Tabel (2)
Tipologi Pemerintahan Daerah di Indonesia²⁶⁶

Y Sumber Daya Alam	R-2	R-4
	R-1	R-3
	X Sumber Daya Manusia	

Penetapan tipologi tersebut harus berlandaskan pada potensi riil masing-masing daerah. Dalam hal ini pemerintah pusat harus mampu memotret kondisi obyektif masing-masing daerah tersebut, sehingga diperoleh dasar bagi pemberian otonomi kepada daerah. Potensi sumber daya alam yang dimaksud dalam diagram ini adalah seluruh kekayaan alam yang dimiliki oleh daerah, baik yang sudah terolah maupun belum yang dapat digunakan untuk kemajuan dan

²⁶⁶ Pengklasifikasian potensi daerah dalam 4 (empat) tipologi dapat dijelaskan sebagai berikut: *Pertama; tipologi daerah R-1*, berarti daerah yang bersangkutan memiliki potensi alam dan potensi sumber daya manusia yang tinggi, sehingga berpaduan antara dua potensi ini akan mendorong percepatan pembangunan daerah. Oleh karena itu, daerah yang tipologinya R-1 dapat diberi otonomi luas. *Kedua; tipologi daerah R-2*, berarti daerah yang bersangkutan memiliki potensi alam yang tinggi, tetapi tidak didukung oleh kemampuan sumber daya manusia di daerah. Oleh karena itu, untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya alam daerah, maka perlu dilakukan intervensi oleh pemerintah pusat, khususnya dalam menyiapkan aparatur daerah yang mampu membangun daerah berdasarkan potensi yang dimilikinya. Dalam hal ini daerah yang tipologinya R-2 dapat diberikan otonomi luas tetapi tidak seluas pada daerah yang bertipologi R-1. *Ketiga; tipologi daerah R-3*, berarti daerah yang bersangkutan memiliki potensi sumber daya manusia yang tinggi, tetapi tidak didukung oleh kemampuan sumber daya alam yang memadai. Oleh karena itu untuk memajukan daerah tersebut harus dilakukan intervensi yang diarahkan untuk mengubah tantangan minimnya sumber daya alam menjadi peluang untuk berorientasi keluar. Daerah otonom yang dikategorikan R-3 belum dapat diberi otonomi luas. *Keempat; tipologi daerah R-4*, adalah daerah yang kurang memiliki potensi alam, juga tidak didukung oleh kemampuan sumber daya manusia. Dalam hubungan ini daerah yang bersangkutan tidak dapat diberi otonomi luas, karena akan mematikan daerah tersebut. Oleh karena itu, perlu intervensi yang lebih besar dari pemerintah pusat. Lihat, S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.Cit.*, hlm. 152-154.

perkembangan daerah, sedangkan potensi sumber daya manusia meliputi aparatur pemerintah dan kondisi masyarakat daerah.

Dengan adanya tipologi daerah tersebut, dapat diketahui daerah mana yang dapat diberi otonomi luas, daerah mana yang masih tetap harus mendapatkan intervensi pemerintah pusat. Oleh karena itu, pemberian otonomi luas tidak seharusnya merata diseluruh daerah di Indonesia. Namun demikian, jika suatu daerah otonom yang kurang potensial menjadi berkembang setelah mendapatkan intervensi pemerintah dan dinilai telah mampu untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dapat dimungkinkan untuk diberi otonomi luas.

Selain tipologi pemerintahan daerah sebagaimana disebut di atas, perkembangan pemerintahan daerah khususnya penerapan desentralisasi asimetris, tergantung pada kestabilan konstalasi politik pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Sebab, hal ini berpengaruh pada tatanan sistem yang dibangun. Jika pemerintah pusat lebih bersifat reaktif dalam menyingkapi dinamika perkembangan pemerintahan daerah, maka tidak menutup kemungkinan daerah-daerah yang memiliki sifat khas, yakni sekarang berlaku bagi Provinsi Jakarta, Aceh, Papua dan Papua Barat (bersifat kekhususan), sedangkan Yogyakarta (bersifat istimewa) akan berkembang sesuai keinginan masyarakat, pemerintah dan bangsa secara umum berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia.

Menurut Arbi Sanit,²⁶⁷ ketidakstabilan yang terdahulu lebih bersumber dari pada kelemahan elit untuk bekerja sama satu sama lain, maka yang terakhir ini lebih disebabkan oleh belum melembaganya struktur dan prosedur politik yang

²⁶⁷ Lihat, Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia; Kestabilan, Peta Kekuatan Politik Dan Pembangunan*, Rajawali Pers, Jakarta, Cet-XV, April 2011., hlm. 2-3.

mampu memberi tempat kepada masyarakat luas untuk mengambil bagian di dalam proses politik. Orang akan cepat setuju dengan pendapat yang mengatakan bahwa ketidakstabilan politik yang dialami oleh Indonesia memperkecil keleluasaan bagi negara ini untuk mengadakan perbaikan-perbaikan ekonomi, sosial dan politik. Oleh karena itu adalah logis program politik Orde Baru pada awal kekuasaannya untuk menegakkan kestabilan politik untuk memberi landasan kepada pembangunan. Akan tetapi perlu pula dipersoalkan apa sifat-sifat stabilitas politik yang mungkin ditegakkan di Indonesia dan kestabilan politik yang bagaimana yang memungkinkan terlaksananya pembangunan dalam arti yang seluas-luasnya.

Secara teoritis, stabilitas politik banyak ditentukan oleh 3 variabel yang berkaitan satu sama lain, yakni *perkembangan ekonomi yang memadai, perkembangan perlembagaan baik struktur maupun proses politik, dan partisipasi politik*.²⁶⁸ Dalam pada itu “kestabilan politik didalam suasana partisipasi politik yang tinggi dapat dipelihara sekiranya partisipasi tersebut diimbangi oleh perkembangan pelembagaan politik”.²⁶⁹

Hal ini mengandung pengertian bahwa masyarakat yang ingin mengambil bagian di dalam proses politik diberi kesempatan melalui lembaga-lembaga politik yang diperkembangkan sesuai dengan pertumbuhan kekuatan-kekuatan politik yang terjadi di dalam masyarakat. Tentu saja partisipasi tersebut bisa berjalan dan tidak menimbulkan kegoncangan-kegoncangan apabila semua pihak yang memainkan peranan politik sama-sama terikat pada aturan permainan yang

²⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 2.

²⁶⁹ Lihat, Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Fourth Paperback Printing, Yale University Press, London, 1970., hlm. 79.

juga sudah melembaga. Sebaliknya apabila saluran bagi partisipasi tidak tersedia berupa partai politik, berbagai organisasi, kesempatan untuk memainkan berbagai peranan politik; dan apabila tidak terdapat persesuaian paham mengenai aturan permainan diantara pemegang politik; maka partisipasi di dalam suasana ini akan tersalur melalui cara-cara yang sering menggoncangkan kestabilan politik, seperti melalui huru-hara, dan tindakan-tindakan kekerasan lainnya. Di dalam Sistem Politik Demokrasi Konstitusional, terlihat kecenderungan kurang disepakatinya aturan permainan oleh para pemeran politik. Dan di masa sistem Politik Demokrasi Terpimpin, kurang melembaganya aturan permainan politik diperkuat oleh mengecilnya kesempatan untuk berpartisipasi merupakan salah satu penyebab dari ketidakstabilan pada masa itu.

Tanpa menghubungkan dengan masalah pembangunan, kestabilan politik dapat pula dipelihara dengan mempertahankan tingkat pelembagaan politik yang rendah; asal saja diimbangi oleh partisipasi politik yang rendah pula. Perhatikanlah diagram dibawah ini yang menunjukkan hubungan antara pelembagaan politik dengan partisipasi politik, sebagai sarana kestabilan politik.²⁷⁰

Kejadian politik pemerintahan akan mempengaruhi kondisi hukum di Indonesia, khususnya dalam bidang hukum publik (*The science of public law*). Menurut Eisenmann dapat juga disebut "*political law*" merupakan kelompok

²⁷⁰ *Ibid.*

pengetahuan campuran yang menelaah gejala-gejala politik dan gejala-gejala hukum. Beliau memberikan perumusan mengenai ilmu ini sebagai berikut :²⁷¹

“The science of public law is concerned with systematic, specific knowledge of the legal rules concerning the organizing and exercise of political power, the constitution of the bodies sharing in the government of political societies, and their action as organs of the government.”

Pengaruh keadaan politik pemerintahan khusus terhadap perkembangan pemerintahan daerah, akan terlihat jikalau pemerintahan pusat menitik beratkan perkembangan ketatanegaraan tidak hanya tatanan ditingkat pusat, melainkan pula memperhatikan ketatanegaraan daerah sesuai dengan keadaan yang diinginkan oleh masyarakat daerah terhadap tatanan pemerintahan daerahnya. Mengenai hal ini, Mac Iver berpendapat.²⁷²

Untuk memperbincangkan sampai detail segala aspek yang beraneka ragam dari pada perhubungan dalam berbagai negara, disini tidak mungkinlah maupun tidak akan banyak artinya tanpa suatu peninjauan historis dari pada seluruh proses yang membawa perhidupan-perhidupan kecil yang merdeka kepeleburannya kedalam perhidupan yang lebih besar, yang menuju kegerakan-kegerakan berturut-turut kearah sentralisasi dan desentralisasi menurut keuletan tradisi-tradisi lokal dan kekuatan kehendak membentuk bangsa. Kita hanyalah dapat memberikan pemandangan-pemandangan yang umum atas persoalan peruas-ruasan yang disajikan oleh bahan historis yang kaya itu.

Pemerintahan daerah satu dengan daerah lain tidak harus diseragamkan. Selain amanat Pasal 18 UUD 1945 yaitu untuk memberdayakan daerah sesuai dengan keinginan masyarakat daerah tersebut, serta memperhatikan perkembangan politik, sosial-budaya, tidak ketinggalan pula melihat keadaan riil yang terjadi di masyarakat di seluruh daerah-daerah Indonesia. Sehubungan

²⁷¹ Lihat, Eisemann, *Contemporary Political Science : A Survey of Methods, Research and Teaching*, UNESCO, Paris, 1950., hlm. 101. Bandingkan, The Liang Gie, *Ilmu Politik*, Yayasan Studi Ilmu dan Teknologi, Yogyakarta, Cet-XI, 1990., hlm. 88.

²⁷² Lihat, Mac Iver, *Negara Modern*, Aksara Baru, Jakarta, 1977., hlm. 347.

dengan ini, Mac Iver menambahkan, mengenai keadaan tatanan pemerintahan pusat dan daerah harus selaras, harmonis serta menjunjung keinginan daerah-daerah untuk mengembangkan polarisasi pemerintahannya asal tidak bertentangan dengan tujuan negara. Lebih lengkapnya Mac Iver menyatakan:²⁷³

1. Kota-kota besar meluaskan daerah-daerah pinggirannya yang selalu tumbuh memuai dan anak-anak kotanya jauh kedalam *Hinterland*, hingga tak saja garis antara kota dan pedusunan seringkali menjadi hilang, tetapi pula garis antara kota-besar yang satu dengan kota-besar yang lain hilang pula dalam "konurbasi" (tumbuh bersatunya daerah-daerah kekotaan) yang besar.
2. Demokrasi yang berlain-lainan dianggap perlu bagi pelayanan-pelayanan umum yang berlain-lainan pula, sedangkan sementara itu daerah-daerah yang luas memerlukan suatu penguasaan bersama-sama, baik bagi kebutuhannya yang sekarang maupun bagi perkembangannya di masa datang. Demikianlah lalu untuk kebutuhan-kebutuhan yang disebut "regionalisme", peleburan untuk tujuan-tujuan tertentu dari pada daerah-daerah yang lebih besar di bawah pemerintahan bersama.
3. Azas umumnya dengan mudah dapat kita rumuskan demikian bahwa luas dari pada penguasaan bersama haruslah merupakan pula luas dari pada pelayanan yang efektif, tetapi dalam dunia sekarang yang demikian cepat bergeraknya ini dengan perubahan-perubahan yang terus-menerus yang didorongkan oleh kemajuan-kemajuan teknik, maka pelaksanaan dari padanya telah jauh tertinggal.

Desentralisasi asimetris tidak akan ada jikalau hak-hak asli daerah tidak secara penuh direalisasikan khususnya oleh pemerintahan pusat, dalam hal ini pemerintah harus membuat payung hukum yang jelas, agar jaminan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa dapat terealisasikan dengan baik. Payung hukum tersebut berdasarkan hasil godokan pemerintah (*legislatif*), dalam hal ini DPR. Konsistensi peran DPR diharapkan kehadirannya untuk memastikan daerah-daerah terjamin kesejahteraannya melalui UU Pemda. Menurut John Locke, DPR memiliki kewajiban antara lain:²⁷⁴

1. Memerintah dengan undang-undang yang telah ditetapkan dan diumumkan, yang tidak boleh diubah-ubah dalam kasus-kasus khusus, mereka harus menerapkan satu aturan pemerintahan bagi orang kaya dan bagi orang miskin, bagi sentana di keraton dan bagi petani di sawah.

²⁷³ *Ibid.*, hlm. 350.

²⁷⁴ Lihat, John Locke, *Two Treatises of Civil Government*, Diterjemahkan oleh A. Widyamartaya, terdapat dalam, John Locke, *Kuasa Milik Rakyat; Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil*, Kanisius, Yogyakarta, 2002., hlm. 113.

2. Undang-undang harus juga dirancang bukan demi tujuan akhir yang lain kecuali kesejahteraan rakyat.
3. Mereka tidak boleh menetapkan atau memungut pajak atas hak milik rakyat tanpa persetujuan atau kesepakatan rakyat yang diberikan oleh rakyat sendiri atau oleh wakil-wakil mereka. Dan hal ini dengan layak dan semestinya hanya menyangkut pemerintah yang kekuasaan legislatifnya berlangsung terus-menerus, atau sekurang-kurangnya yang rakyatnya tidak mencadangkan sebagian kekuasaan legislatifnya kepada wakil-wakil, yang harus dipilih dari waktu ke waktu oleh mereka sendiri.
4. Badan pembuatan undang-undang tidak boleh dan/atau tidak dapat memindahkan kekuasaan legislatif kepada siapapun, atau menempatkannya di tangan lain kecuali di tangan yang telah ditetapkan oleh rakyat.

Desentralisasi asimetris harus ada berdasarkan, *Pertama*; UUD 1945 menjamin pengaturan lebih lanjut bagi daerah-daerah yang dianggap memerlukan wadah hukum (UU), khususnya yang bersifat khusus dan istimewa. *Kedua*; masyarakat Indonesia yang cenderung heterogen dan terdiri dari arkipel daerah-daerah yang tidak seragam, baik kondisi geografis, sosial, politik maupun perekonomian. *Ketiga*; jaminan konsep *bhineka tunggal ika* yang dicanangkan oleh bapak pendiri bangsa (*founding father*) harus direalisasikan agar terwujud pemerintahan demokratis bertujuan untuk kesejahteraan rakyat secara umum.

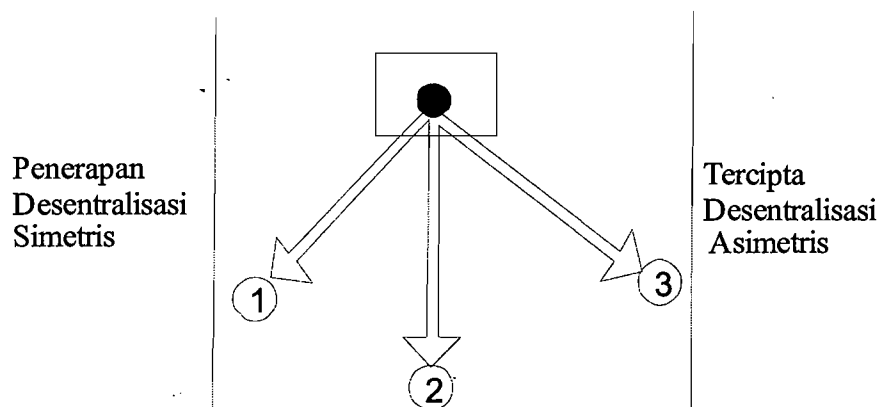
Diakui atau tidak secara *mutatis-mutandis*, keberadaan desentralisasi asimetris tidak berjalan dengan baik, misalnya pemberian Keistimewaan bagi Provinsi Yogyakarta cenderung diperlambat, sebab Keistimewaan DIY sudah di canangkan sejak tahun 1998 pasca reformasi, kemudian diajukan draf RUU DIY kepada DPR RI mulai Periode 2004-2009,²⁷⁵ namun realisasi pemerintah pusat untuk meresmikan UU bagi Keistimewaan DIY baru terlaksana September 2012 (UU No. 13 Tahun 2012).

Hal ini berbanding terbalik dengan daerah-daerah yang memiliki kekhususan, misalnya bagi Provinsi Aceh sudah mengalami dua kali perubahan

²⁷⁵ Lihat, Martinus Ujjianto, *Membangun Kontrak Baru Keistimewaan DIY*, terdapat dalam, Heru Nugroho (Editor), *Interpretasi Kritis Keistimewaan Yogyakarta*, Center for Critical Sosial Studies, Yogyakarta, 2002., hlm. 68-72.

UU khusus (UU No. 18/2001 tentang Otsus dan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh), Jakarta mengalami dua kali perubahan UU khusus pula (UU No. 34/1999 dan UU No. 29/2007 tentang DKI), serta bagi Provinsi Papua memiliki UU khusus (UU No. 21/2001, bagi Provinsi Papua Barat setelah selesai masa percobaan pengembangan menjadi Provinsi akhirnya tahun 2008 memiliki payung hukum tersendiri yakni, UU No. 35/2008 tentang Otsus).

Tabel (3)
Bandul Politik Pemerintahan Pusat dan Daerah²⁷⁶



Keberadaan bandul politik pemerintahan pusat dan daerah, sebenarnya bukanlah gagasan yang ideal. Pembuatan bandul politik pemerintahan pusat dan

²⁷⁶ Bandul politik pemerintahan pusat dan daerah ini adalah hasil kontemplasi penulis berdasarkan tipologi daerah yang digagas oleh S.H. Sarundajang. Pengklasifikasian gerakan bandul politik pemerintahan pusat dan daerah, khususnya terkait penerapan desentralisasi simetris versus terciptanya desentralisasi asimetris, dijabarkan sebagai berikut: *Pertama, angka (1)* menggambarkan bahwa, jika partisipasi masyarakat dalam usaha untuk melegalisasikan hak-hak asli daerah (hukum adat) diakomodir dalam UU tersendiri kurang giat, apalagi bersamaan dengan tidak adanya (SDA) yang menonjol, maka kemungkinan besar akan diterapkannya “Desentralisasi Simetris” berdasarkan (UU No. 32/2004). *Kedua, angka (2)* menggambarkan bahwa, jika partisipasi masyarakat dalam usaha untuk melegalisasikan hak-hak asli daerah (hukum adat) diakomodir dalam UU tersendiri cukup kuat, meskipun tidak ditopang oleh (SDA) kurang maksimal, maka kesempatan terciptanya “Desentralisasi Asimetris” ada (namun proses realisasi desentralisasi asimetris berkepanjangan atau lama). *Ketiga, angka (3)* menggambarkan, jika partisipasi masyarakat dalam usaha untuk melegalisasikan hak-hak asli daerah (hukum adat) diakomodir dalam UU tersendiri cukup kuat, apalagi ditopang oleh adanya (SDA) maksimal, maka peluang terciptanya “Desentralisasi Asimetris” ada (proses realisasi desentralisasi cenderung cepat).

daerah (terkait desentralisasi asimetris) berlandaskan, *Pertama*; hanya sebagai gagasan yang terjadi dilapangan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini.

Kedua; dilihat dari kaca mata disiplin ilmu Hukum Tata Negara terkait usaha pemerintah untuk merealisasikan amanat UUD 1945, seharusnya jikalau suatu daerah sudah nyata-nyata memiliki sifat khas, keadaan-keadaan asli daerah (hukum adat) yang hidup dan nyata serta sesuai dengan perkembangan keadaan bangsa, meskipun daerah tersebut tidak ditopang (SDA) yang maksimal, seharusnya pemerintah pusat tidak memperlambat maupun memandang sebelah mata dalam merealisasikan kekhususan-kekhususan maupun keistimewaan berbentuk UU (desentralisasi asimetris).

B. Desentralisasi Asimetris di Yogyakarta

1. Unsur Politik-Historis

Provinsi daerah istimewa Yogyakarta yang kita kenal sekarang ini wilayahnya meliputi daerah-daerah yang di zaman penjajahan belanda termasuk ke dalam: a). Kesultanan Yogyakarta; b.) Kadipaten Paku Alaman; c). Enclave kasunanan surakarta yang termasuk dalam kabupaten Bantul, yaitu imogiri yaitu kotagede surakarta; d). Enclave kadipaten mangkunegara yang ada di dalam kabupaten gunung kidul, yaitu ngawen.²⁷⁷

Baik kesultanan yogyakarta maupun kadipaten paku alaman, demikian kesunanan surakarta dan kadipaten mangkunegara, di zaman penjajahan belanda merupakan kerajaan-kerajaan yang “berpemerintahan sendiri” dan masing-masing berdiri sendiri-sendiri. Wilayahnya meliputi kerajaan keempat tersebut, yaitu

²⁷⁷ Sujamto, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, Mei 1988., hlm. 162.

wilayah surakarta dan yogyakarta, di zaman belanda dikenal pula dengan sebutan *vorstenlanden*, artinya daerah-daerah kerajaan atau *praja kajawen*.²⁷⁸

Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut Daerah Swapraja, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813.

Pemerintah Hindia Belanda mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangganya sendiri yang dinyatakan dalam kontrak politik. Kontrak politik yang terakhir Kasultanan tercantum dalam Staatsblaad 1941 Nomor 47, sedangkan kontrak politik Pakualaman dalam Staatsblaad 1941 Nomor 577.²⁷⁹

Perjanjian politik antara pemerintah Hindia Belanda dengan Kesultanan Yogyakarta, terjemahan bebas pada Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa “kekuasaan atas kesultanan diselenggarakan oleh seorang Sultan yang diangkat oleh Gubernur Jendral”. Kemudian tentang kedudukan Sultan, terdapat pada Pasal 4 berbunyi “yang dapat diangkat menjadi Sri Sultan hanyalah, kecuali jika oleh gubernur jendral dinilai tidak memenuhi syarat-syarat kecakapan, putra-putra laki-

²⁷⁸ KPH. MR. Soedarisman Poerkoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1984., hlm. 25.

²⁷⁹ Terkait perjanjian politik antara pemerintah Hindia Belanda dan Kesultanan Yogyakarta, surat asli perjanjian tersebut berbahasa Belanda dan aksara Jawa. Dalam bahasa belanda berbunyi; *Overeenkomst Tusschen het Gouvernement van Nederlandsch-Indie en het Sultanaat Jogjakarta, van 18 Maart 1940*.

laki dari yang mulia Sultan Hamengku Buwono VIII, dengan pengertian bahwa dalam pengertian ini, para putra laki-laki dari sri sultan yang terakhir berkuasa selalu mempunyai hak prioritas di atas putra-putra laki-laki yang mulia Hamengku Buwono VIII lainnya dan bahwa, pada tingkatan yang sama putra laki-laki dari seorang *garwa padmi* (istri utama) harus didahulukan terhadap putra laki-laki seorang *garwa ampeyan*".²⁸⁰

Perkembangan berikutnya, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menolak perjanjian politik dengan pemerintah Belanda. Sebagai pejuang dan patriot sejati, sri sultan dan sri paku alam menolak kerjasama dengan belanda dan tak tergiur oleh bujuk rayu yang bagaimanapun juga. Sikap sri sultan yang menolak untuk bekerjasama dengan belanda itu diikuti sepenuhnya oleh masyarakat Yogyakarta. Sikap masyarakat Yogyakarta yang selalu patuh dan mencontoh sri sultan sebagai panutan untuk tidak mau bekerjasama dengan belanda itu digambarkan dengan jelas oleh George McTurnan Kahin sebagai berikut:²⁸¹

The nonco-operation of the indonesian civilian inhabitants of jogjakarta was almost absolute. The head of the dutch economic administration in jogjakarta, Mr. B.J. Muller, informed the writer that out of the city's

²⁸⁰ Lihat, *artikel 1 ayat (2) tentang van Het Sultanaat dan artikel 4 tentang van Den Sultan*, dalam *Overeenkomst Tusschen het Couvernement van Nederlandsch-Indie en het Sultanaat Jogjakarta*, van 18 Maart 1940.

²⁸¹ Terjemahan bebas dalam bahasa Indonesia sebagai berikut, "Tindakan non-kooperasi dari penduduk sipil Indonesia di Jogjakarta hampir mutlak. Kepala pemerintahan ekonomi Belanda di Jogjakarta Mr B.J Muller, memberitahu penulis (Kahin) bahwa dari populasi kota sekitar 400000,00 orang, yang bekerja untuk Belanda hanya sekitar 6000,00 orang. Dari sekitar 10.000 pegawai negeri di daerah Jogjakarta tidak lebih dari 150 orang pegawai yang aktif bekerja untuk pemerintahan Belanda. Berkenaan dengan ini jujur menyatakan bahwa dengan penuh keyakinan, mereka (penduduk Jogja) bekerja hanya karena diperintahkan oleh Sultan Jogjakarta, sehingga penduduk sipil tidak akan terlalu menderita karena terpaksa bekerja pada Belanda. Orang-orang Jogja tersebut menjadi pegawai bagi Belanda pada beberapa jenis pekerjaan, misalnya bekerja bagian air dalam kota, departemen sanitasi, pembangkit listrik dan rumah sakit". Terdapat dalam, George McTurnan Kahin, *Nasionalism and Revolution in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca London, 1970., hlm. 396.

population of approximately 400000,00 only 6000,00 people were working for the dutch. Out of about 10.000 civil servant in the jogjakarta area no more than 150, he stated, were working for the dutch administration. With regard to even these he was frank to state that it was his belief that they where working only because expressissly ordered to by the sultan of jogjakarta so that the civilian population would not sulffer unduly. These few civil servant were from the city's water works, sanitary department, power station, and hospitals.

Arnold C. Brackman berpendapat, Sultan HB IX adalah raja yang berpendidikan modern dan tidak bersikap mental feodal. Brackman menulis:²⁸²

Sultan HB IX merupakan “jembatan simbolis antara feodalisme dari masa lampau dan semangat sama-rata-sama-rasa dari Revolusi Republik Indonesia ... Ia sudah menundukkan latar belakang feodalnya dan menyesuainya untuk memenuhi kondisi jaman sekarang ini. Orang-orang Indonesia dewasa ini yang menjadi semakin feodal dalam tingkah laku dan cara berpikir hendaknya menanyakan kepadanya diri sendiri pertanyaan ini: Bagaimana mungkin raja yang paling feodal di negeri ini, Sri Sultan, begitu bersifat tidak feodal dalam tingkah laku dan cara berpikirnya”

Setelah pemerintahan Hindia Belanda berakhir, kemudian Jepang menduduki Indonesia pada tanggal 8 maret 1942, maka Jepang membuat pula ketentuan tentang pemerintahan kesultanan Yogyakarta. Terdapat dua ketentuan penting, yaitu dikenal dengan “perintah balatentara dai nipon” oleh Hitosi Imamura sebagai Dai Nippon Sun Sireikan (panglima besar), pada tanggal 1 Agustus 1942, berisi:²⁸³

1. Dai nipon gun sireikan (panglima besar balatentara dai nippon) mengangkat hamengku buwono IX menjadi Ko (sultan) Yogyakarta;
2. Ko turut di bawah dai nippon Gun sireikan serta harus mengurus pemerintahan Koti (kesultanan) menurut perintah Dai Nippon Gun Sireikan;
3. Daerah Koti adalah daerah kesultanan Yogyakarta dahulu;
4. Segala hak-hak sitimewa yang dahulu dipegang oleh Ko pada dasarnya diperkenankan seperti sediakala;

²⁸² Arnold C. Brackman, “Seorang Jawa yang Besar, Seorang Manusia Indonesia yang Besar, Manusia Berjiwa Besar”, dalam *Atmakusumah (Penyunting), Tahta Untuk Rakyat; Celah-celah, kehidupan Sultan Hamengku Buwono IX*, Gramedia, Cet. II, Juli 1988., hlm. 237-238.

²⁸³ Lihat, KPH. MR. Soedarisman Poerkoesoemo, *Daerah Istimewa...*, *Op.Cit.*, hlm. 5.

5. Terhadap Dai Nippon Gun sireikan, Ko berwajib mengurus segala pemerintahan Koti, agar supaya memajukan kemakmuran penduduk Koti umumnya;
6. Badan-badan pemerintahan Koti yang dahulu, buat sementara waktu harus meneruskan pekerjaannya seperti sediakala, kecuali kalau menerima perintah yang ditetapkan istimewa;
7. Untuk mengawasi dan memimpin pemerintahan Koti diadakan Kotizimukyoku (kantor urusan kesultanan) di Koti oleh Dai Nippon Gun Sireikan. Kotizimukyoku Tyokan (pembesar kantor urusan kesultanan) diangkat oleh Dai Nippon Gun sireikan;
8. Selain daripada itu, aturan-aturan untuk mengurus pemerintahan Koti ditunjukkan oleh Gunseikan (pembesar pemerintahan balatentara Dai Nippon) atas nama Dai Nippon Gun sireikan.

Kemudian, sebagai pelaksanaan dari perintah panglima besar balatentara Dai Nippon yang dikeluarkan pula pada tanggal 1 Agustus 1942 tersebut, maka pada hari yang sama dikeluarkan pula "Petunjuk" dari Siezaburo Okazaki sebagai Gunseikan (Pembesar Pemerintah Balatentara Dai Nippon) berisi berikut:²⁸⁴

1. Kedudukan Ko diangkat atau dipecat oleh dai nippon gun sireikan (panglima besar balatentara dai nippon);
2. Perhubungan antara balatentara dai nippon dan Ko serta Koti (kesultanan) ditetapkan dengan perintah Gun Sireikan atau dengan petunjuk Gunseikan;
3. Somutyokan (pembesar urusan Umum) diadakan untuk membantu penjabatan Ko, dan Somutyokan itu diangkat oleh Gun Sireikan dari antara pegawai penduduk asli Koti yang di urus oleh Ko;
4. Balatentara kesultanan yang ada dahulu harus dibubarkan;
5. Ko diperkenankan mengadakan pegawai selaku perajurit untuk menjaga Ko dan keraton;
6. Kekuasaan kepolisian di Koti dijalankan oleh Kotizimukyoku-Tyokan;
7. Undang-undang yang diumumkan oleh bala tentara dai Nippon semuanya berlaku juga pada Koti, kecuali kalau ada perintah istimewa;
8. Ko diperkenankan mengeluarkan angger-angger Koti yang perlu untuk mengurus pemerintahan Koti, asal saja tidak bertentangan dengan undang-undang yang diumumkan oleh balatentara dai nippon. Akan tetapi waktu Ko mengeluarkan angger-angger Koti, lebih dahulu harus mendapat izin dari Kotizimukyoku-Tyokan supaya angger-angger itu dapat diumumkan.

²⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 6-7.

Petunjuk Gunseikan tersebut, jelaslah bahwa Somutyokan atau Papatih dalam diangkat oleh Gun Sireikan atas usul Ko (Sri Sultan). Dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya dimana Papatih Dalem diangkat oleh Sri Sultan dengan persetujuan Gubernur (Hindia Belanda), maka ini berarti bahwa kedudukan Somutyokan itu sekarang lebih dekat dengan pemerintah balatentara dai nippon ketimbang pada Sultan. Dengan demikian, cara paling efektif yang dilakukan Sri Sultan adalah memerintahkan agar Papatih Dalem berkantor di keraton. Sehingga, apabila pihak Jepang ingin mengadakan hubungan dengan Sri Sultan tidak perlu dengan perantaraan Papatih Dalem, akan tetapi dapat diadakan langsung kepada Sultan. Keuntungan lain adalah bahwa semua yang dikerjakan oleh Papatih Dalem, langsung berada di bawah pengawasan Sri Sultan.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden RI, bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi wilayah Negara RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

Sultan HB IX adalah seorang raja yang masih berusia muda (sekitar 30 tahunan waktu itu) dan berlatar pendidikan tinggi di Leiden (Belanda). Ia merupakan figur raja yang sangat berpengaruh, baik terhadap rakyatnya maupun terhadap Pemerintah Hindia Belanda. Anthony Reid menulis:²⁸⁵

“Dalam ingatan Indonesia, istilah “revolusi sosial” terutama dikenakan pada...tindakan yang dilakukan terhadap raja-raja yang tersisa di Jawa dan Sumatera. Di Jawa kekuasaan kerajaan Mataram Kuno, pada empat raja yang sama-sama memakai

²⁸⁵ Anthony J.S. Reid, *Revolusi Nasional Indonesia*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1996., hlm. 111-112.

dua ibukota: Susuhunan dan Mangkunegara di Surakarta; Sultan dan Pakualaman di Yogyakarta.

Walaupun gerakan nasional selalu menentanginya sebagai anakronisme feodal, PPKI telah mengesahkan mereka (raja-raja, swapraja-swapraja-pen) pada 19 Agustus 1945 dengan harapan bahwa pengaruh mereka yang besar itu akan berada di pihak Republik...Ini begitu berhasil dengan Sultan Hamengkubuwono yang muda dan yang bersemangat sehingga Pemerintah Republik pindah ke Yogyakarta pada tanggal 4 Januari 1946 sebagai tamunya.

Persekutuan antara Republik dan Sultan menjadi sangat penting bagi kedua pihak, sehingga Kesultannya merupakan satu-satunya monarki yang melewati zaman revolusi tanpa kurang apa-apa. Sebaliknya, di Surakarta, Susuhunan yang berumur 22 tahun dan yang baru dilantik, tidak kuat menghadapi tekanan-tekanan revolusioner...”.

Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Terjadinya proses kesepakatan politik tersebut, paling tidak terbagi menjadi tiga bagian penting yang perlu dicatat, antara lain: 1). Piagam kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 oleh Soekarno sebagai Presiden RI; 2). Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945; dan 3). Amanat Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945.

Pertama; Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia, mulailah terjadi perubahan penting terhadap kedudukan Kesultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Pada 19 Agustus 1945 Presiden Republik Indonesia mengeluarkan piagam kedudukan yang menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX pada kedudukannya sebagai Kepala Kesultanan Yogyakarta.²⁸⁶ Bagi Sri Paku Alam VIII dikeluarkan pula piagam kedudukan yang sama, yaitu sebagai Kepala Daerah

²⁸⁶ Piagam dari Presiden terhadap Sultan tersebut berbunyi “*Ingkeng Sinuwun Kangdjeng Sultan Hamengku Buwono, Senopati ing Ngalogo, Abdurrachman Sajidin Panotogomo, Kalifatullah Ingkang Kaping IX ing Ngajogjokarto Hadiningrat, pada Kedudukannya, dengan Kepercayaan, bahwa Seri Paduka Kangdjeng Sultan akan Mencurahkan Segala Pikiran, tenaga, Djiwa, dan Raga untuk Keselamatan Daerah jogyakarta sebagai Bagian dari pada Republik Indonesia*”., lihat, Sujamto, *Daerah Istimewa...*, Op.Cit., hlm. 295.

Pakualaman.²⁸⁷ Dalam piagam termaksud kepada kedua beliau itu ditaruh kepercayaan bahwa masing-masing akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa, dan raga untuk keselamatan daerahnya sebagai bagian dari republik indonesia. Kedua piagam kedudukan itu diserahkan sendiri oleh menteri-menteri negara Mr Sartono dan Mr Maramis yang diutus oleh Presiden Soekarno dan tiba di Yogyakarta pada 6 September 1945.²⁸⁸

Kedua, Pada 5 September 1945 Sri Sultan Hamengku Buwono IX mengeluarkan amanat mengenai kedudukan daerahnya yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:²⁸⁹

“Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat menyatakan;

1. Bahwa negeri ngayogyakarta hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari negara republik indonesia.
2. Bahwa kami sebagai kepala daerah memegang segala kekuasaan dalam negeri ngayogyakarta hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam negeri ngayogyakarta hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.
3. Bahwa perhubungan antara negeri ngayogyakarta hadiningrat dengan pemerintah pusat negara republik indonesia bersifat langsung dan kami bertanggung jawab atas negeri kami langsung kepada presiden republik indonesia.

Kami memerintahkan supaya secepat penduduk dalam negeri ngayogyakarta hadiningrat mengindahkan amanat kami ini.”

Pada hari yang sama oleh Sri Paku Alam VIII dikeluarkan pula amanat bagi penduduk dalam daerahnya yang isinya adalah sama seperti amanat sri sultan hamengku buwono IX diatas.

Sebagai penghubung antara kedua kepala daerah itu dengan pemerintah pusat, oleh Pemerintah RI dibentuk jabatan komisaris tinggi yang bertindak sebagai wakil pemerintah di daerah Yogyakarta (dan juga Surakarta). Pada 13

²⁸⁷ Piagam dari Presiden terhadap Paku Alam tersebut berbunyi “Kangdjeng Gusti Pengeran Adipati Ario Paku Alam Ingkang Kaping VIII pada Kedudukannya dengan Kepercayaan, bahwa Seri Paduka Kangjeng Gusti akan Mencurahkan Segala Pikiran, Tenaga, Djiwa dan Raga untuk Keselamatan Daerah Pakualaman Sebagai Bahan dari Pada Republik Indonesia”, lihat, *Ibid.*, hlm. 296.

²⁸⁸ Lihat, The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Liberty, Yogyakarta, 1993., hlm. 63-64.

²⁸⁹ Sujamto, *Daerah Istimewa...*, *Op.Cit.*, hlm. 297

Oktober 1945 diangkatlah Raden Pandji Suroso menjadi komisaris tinggi. Setelah beliau meninjau dan ternyata suasana di daerah Yogyakarta memuaskan, komisaris tinggi lalu berkedudukan di Surakarta. Bahkan untuk Yogyakarta dianggap tidak perlu pula diadakan Sub-Komisariat.²⁹⁰

Mengenai pembagian wilayah Kesultanan Yogyakarta, di masa Hindia Belanda *landschap* ini dibagi dalam kabupaten-kabupaten; kabupaten terbagi dalam kawedanan-kawedanan; kawedanan dalam kapanewon-kapanewon, dan akhirnya kapanewon terdiri atas kelurahan-kelurahan. Dalam April 1945 kawedanan dihapuskan. Wilayah pakualaman meliputi sebagian dari kota Yogyakarta dan sebuah kabupaten (kabupaten adikarto). Kabupaten ini terbagi dalam kapanewon-kapanewon dan kelurahan-kelurahan. Demikianlah keadaan sampai pada permulaan berdirinya Republik Indonesia.

Sesuai dengan perintah Presiden Republik Indonesia, dalam lingkungan kesultanan Yogyakarta dan pakualaman terbentuklah berbagai komite nasional daerah sampai pada tingkat kelurahan-kelurahan. Pada awal September 1945 untuk seluruh daerah Yogyakarta yang meliputi wilayah Kesultanan dan Pakualaman terbentuklah sebuah komite nasional daerah. Sejak saat itu kedua kepala daerah bersama-sama menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan komite tersebut.²⁹¹

²⁹⁰ Tidak diperlukannya Sub-Komisariat untuk daerah Yogyakarta, menurut Joeniarto disebabkan, adanya kesepakatan yang kompak dan selaras antara Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan Sri Paku Alam VIII untuk menyatukan daerahnya, sehingga berbentuk satu daerah, kemudian oleh Pemerintah Republik Indonesia diberikan hak istimewa dengan sebutan "Daerah Istimewa Yogyakarta" diwujudkan berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950., lihat, Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Alumni, Bandung, Cet-III, Desember 1982., hlm. 83-85.

²⁹¹ *Ibid.*, hlm. 76-77.

Ketiga, mengikuti perkembangan pada Komite Nasional Pusat, pada 20-10-1945 komite nasional daerah Yogyakarta membentuk sebuah badan pekerja yang disertai tugas legislatif dan turut serta menentukan haluan jalannya pemerintahan daerah. Mengenai perkembangan ini pada 30 Oktober 1945 Sri Sultan dan Sri Paku Alam bersama-sama mengeluarkan sebuah “amanat” yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut.²⁹²

“Mengingat:

1. Dasar-dasar yang diletakkan dalam undang-undang dasar negara republik indonesia ialah kedaulatan rakyat dan keadilan sosial;
2. Amanat kami berdua pada tgl. 28 puasa, Ehe 1876 atau 5-9-1945;
3. Bahwa kekuasaan-kekuasaan yang dahulu dipegang oleh pemerintah jajahan (dalam jaman belanda dijalankan oleh gubernur dengan kantornya, dalam jaman jepang oleh Kooti Zimu Kyoku Tyokan dengan kantornya) telah direbut oleh rakyat dan diserahkan kembali pada kami berdua;
4. Bahwa Paduka Tuan Kommissaris Tinggi pada tanggal 22-10-1945 di kepatihan yogyakarta dihadapan kami berdua dengan disaksikan oleh para pembesar dan para pemimpin telah menyatakan tidak perlunya akan adanya subcommissariaat dalam Daerah Kami berdua;
5. Bahwa pada tanggal 29-10-1945 oleh Komite Nasional Daerah Yogyakarta telah dibentuk suatu badan pekerja yang dipilih dari antara anggota-anggotanya, atas kehendak rakyat dan panggilan massa, yang disertai untuk menjadi badan legislatif (badan pembikin undang-undang) serta turut menentukan haluan jalannya Pemerintah Daerah dan bertanggung jawab kepada komite nasional daerah yogyakarta, maka kami Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kangjeng Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam VIII, kepala daerah istimewa negara republik indonesia, semufakat dengan badan pekerja Komite Nasional Daerah Yogyakarta dengan ini menyatakan:Supaya jalannya pemerintahan dalam daerah kami berdua dapat selaras dengan dasar-dasar undang-undang dasar negara republik indonesia, bahwa badan pekerja tersebut adalah suatu badan Legislatif (badan pembikin undang-undang) yang dapat dianggap sebagai wakil rakyat dalam daerah kami berdua untuk membikin undang-undang dan menentukan haluan jalannya pemerintah dalam daerah kami berdua yang sesuai dengan kehendak rakyat. Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dari segala bangsa dalam daerah kami berdua mengindahkan amanat kami ini.”

2. Unsur Yuridis

Sejak terbentuknya Komite Nasional Daerah Yogyakarta pada awal September 1945, tampaknya Sri Sultan dan Sri Paku Alam mulai menganggap kedua kerajaannya sebagai I Daerah Istimewa. Mulai tanggal 5-10-1945 kedua

²⁹² Lihat, The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 65-66., Bandingkan, Sujamto, *Daerah Istimewa...*, *Op.Cit.*, hlm. 299-300.

beliau itu bersama-sama menetapkan peraturan yang ditandatangani berdua dan berlaku untuk seluruh Daerah Yogyakarta. Peraturan Daerah itu dinamakan "Maklumat". Maklumat tertanggal 5-10-1945 itu berjudul "Maklumat No.1 Kesultanan Yogyakarta dan Praja Paku-Alaman, Daerah Istimewa Negara Repeblik Indonesia".²⁹³

Selanjutnya berturut-turut keluar Maklumat No. 2 dan seterusnya yang dibuat bersama-sama oleh kedua kepala daerah. Mulai Maklumat No. 5 tanggal 26-10-1945 dalam konsiderans peraturan daerah itu terdapat anak kalimat yang berbunyi "semufakat" dengan komite nasional daerah yogyakarta", sedang pada akhir peraturan selain tercantum nama Sri Sultan dan Sri Paku Alam terdapat pula penandatanganan yang ketiga yaitu Moh. Saleh (pimpinan komite nasional daerah yogyakarta). Setelah terbentuknya badan pekerja komite nasional daerah daerah yogyakarta, maka anak kalimat dalam konsiderans itu berubah menjadi "dengan persetujuan badan pekerja komite nasional pusat daerah istimewa yogyakarta".

Ini dimulai dengan maklumat No. 7 tanggal 6-12-1945. Penandatanganan maklumat tersebut juga tetap 3 orang, yaitu kedua kepala daerah dan ketua badan pekerja KND yogyakarta. Hanya sekali peristiwa mengenai perubahan nama dan daerah kapanewon dalam lingkungan kesultanan yogyakarta, peraturan yang bersangkutan berjudul "Maklumat No. 9 dari negeri kesultanan yogyakarta, daerah istimewa negara republik indonesia" dan hanya ditandatangani oleh Sri Sultan dan Moh. Saleh. Dalam perkembangan selanjutnya mulai 20-3-1946 judul peraturan daerah menjadi "Maklumat No. 13 daerah Istimewa Negara Republik

²⁹³ Lihat, Koesnodiprodjo, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-Peraturan, Penetapan-Penetapan Pemerintah Republik Indonesia, (Tahun 1945, Tahun 1946, Tahun 1947, Tahun 1948, Tahun 1949 Dan Tahun 1950)*, Penerbit S. Seno, Jakarta, 1955., hlm. 274.

Indonesia Yogyakarta (Kesultanan dan Paku Alam)". Dan akhirnya sejak April 1947 maklumat-maklumat hanya ditandatangani oleh salah seorang kepala daerah saja, yaitu Sri Sultan atau Sri Paku Alam di bawah titel "kepala pemerintah daerah". Tapi, mulai Mei 1948 apabila sesuatu maklumat ditandatangani oleh Sri Paku Alam titel jabatan itu berbunyi "wakil kepala daerah".²⁹⁴

Dengan adanya Komite Nasional Daerah Yogyakarta beserta badan pekerjanya yang ikut mengemudikan haluan jalannya pemerintahan daerah, maka pendemokrasian di daerah Yogyakarta berlangsung semakin pesat. Ini terbukti dengan ditetapkannya berbagai peraturan yang memungkinkan rakyat lebih banyak ikutserta dalam pemerintahan daerah. Peraturan-peraturan termaksud ialah:²⁹⁵

- a. Maklumat 6-12-1945 No. 7 tentang pembentukan dewan perwakilan rakyat kelurahan (kemudian diubah dengan maklumat 11-4-1946 No. 17). B
- b. Maklumat 11-4-1946 No 14 tentang dewan perwakilan rakyat kelurahan dan majelis permusyawaratan desa (di ubah dengan maklumat 17-1-1947 No. 1).
- c. Maklumat 11-4-1946 No. 15 tentang pemilihan pamong kelurahan (diubah dengan peraturan dewan pemerintah daerah istimewa Yogyakarta 14-10-1948 No. 3).
- d. Maklumat 11-4- 1946 No 16 tentang susunan pamong kelurahan.
- e. Maklumat 18-5-1946 No. 18 tentang dewan-dewan perwakilan rakyat di daerah istimewa Yogyakarta.

Kota kasultanan dan Kota Pakualaman kemudian diatur dengan Undang-undang No. 17 tahun 1947 tentang pembentukan Haminte Kota Yogyakarta,

²⁹⁴ Perlu diketahui pula bahwa, terjadi penggantian nama "pangreh praja" menjadi "pamong praja" di daerah istimewa Yogyakarta dilakukan dengan dikeluarkannya *Maklumat Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 1946*, menurut Joeniarto perubahan kata "pangreh" menjadi "pamong" memang dinilai sudah tepat, disebabkan arti kata pangreh bermakna negatif, lihat, Joeniarto, *Pertumbuhan Pemerintah...Op. Cit.*, hlm. 84.

²⁹⁵ Lihat, The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 67-68.

dimuat dalam berita Negara Republik Indonesia Tahun 1947 No.30, dan mulai berlaku pada tanggal diumumkan, yaitu tanggal 7 juni 1947.

Undang-undang ini ditentukan daerah-daerah kabupaten kota kasultanan dan kabupaten kota pakualaman yang ditunjuk sebagai daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dengan nama “Haminte Kota Yogyakarta”. Dalam Undang-undang ini ditentukan pula alat perlengkapan serta urusan-urusan yang dijadikan sebagai urusan rumah tangga sendiri.²⁹⁶

Selanjutnya, uraian mengenai susunan dan tugas masing-masing alat perlengkapan pemerintahnya dan juga mengenai urusan-urusan rumah tangga sendiri, sama seperti yang berlaku untuk Haminte Kota Surakarta, dengan catatan disesuaikan dengan segala sesuatu yang berhubungan dengan perbedaan tempat/nama. Dengan tidak mengurangi peraturan-peraturan tentang hak tanah yang berlaku di daerah kemantren pamongraja keraton, maka segala peraturan ataupun ketetapan dari Haminte Kota Yogyakarta berlaku buat semua penduduk dalam daerah Haminte Kota Yogyakarta (Pasal 9).²⁹⁷

Berikut ini ditampilkan rumusan keistimewaan DIY tersebut menurut beberapa UU yang mengatur pemerintahan daerah setelah Proklamasi 17 Agustus 1945 hingga sekarang, antara lain:²⁹⁸

1. *UU Nomor 1 Tahun 1945 (tentang Komite Nasional Daerah)*

UU ini tidak mengatur mengenai kepala DIY. Namun pasal 1 UU ini menyatakan: “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”. (Tidak ada kata : “istimewa” untuk Yogyakarta dalam ketentuan tersebut). UU ini disahkan pada 23 November 1945.

²⁹⁶ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah...Op.Cit.*, hlm. 95-96.

²⁹⁷ Lihat, Pasal 9 UU No. 17 Tahun 1947.

²⁹⁸ Lihat, Jaweng, Robert Endi (Editor). *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya*, Institute For Local Development berkerjasama Yayasan Tifa, Jakarta, 2004., hlm. 78-81.

2. *UU Nomor 22 Tahun 1948 (tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri)*

Pasal 18 ayat (5): Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adatistiadat di daerah itu. Pasal 18 ayat (6): Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

3. *UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*

Pasal 25 ayat (1): Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat-istiadat dalam daerah itu, dan diangkat dan diberhentikan oleh: a. Presiden bagi Daerah Istimewa Tingkat I; b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa Tingkat II dan III. Pasal 25 ayat (2): Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diberhentikan oleh penguasa yang mengangkat/ memberhentikan Kepala Daerah Istimewa, dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1). Pasal 25 ayat (3): Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi Ketua serta anggota dan Wakil Ketua serta anggota dari Dewan Pemerintah Daerah.

4. *UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*

Bab VI Peraturan Peralihan pasal 88 (2): a. Sifat istimewa sesuatu Daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak asal-usul dalam pasal 18 UUD yang masih diakui dan berlaku sehingga sekarang, atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan. b. Daerah-daerah swapraja yang de facto/dan atau de jure sampai pada saat berlakunya UU ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif dari sesuatu Daerah, dinyatakan hapus. Akibat-akibat dan kesulitan yang timbul diatur oleh Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuk olehnya dan apabila dipandang perlu diatur dengan *Peraturan Pemerintah*.

5. *UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*

Bab VII Aturan Peralihan, pasal 91 b: Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.

6. *UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*

Pasal 122: Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada UU ini.

7. *UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*

Pasal 26 ayat (2): Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada UU ini.

Pengaturan tentang Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pasal 226 ayat (2)

UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan: “Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi

Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-undang ini.” Penjelasan Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 berbunyi: “...Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini”.²⁹⁹

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 225 ditegaskan, “Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-undang diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam Undang-undang lain. Ketentuan dalam UU ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-undang tersendiri. Oleh karena di Provinsi DIY sampai saat ini belum ada UU yang mengatur secara khusus tentang keistimewaan DIY, maka pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur di DIY masih mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004, yakni dengan pengangkatan. Kemudian siapa yang akan diangkat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, maka UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 122 sudah menegaskan, bahwa calon gubernur mempertimbangkan dari keturunan Sultan Yogyakarta dan calon Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan dari keturunan Paku Alam. Dengan demikian, calon untuk posisi gubernur ataupun wakil gubernur DIY sudah diatur secara istimewa oleh UU.

²⁹⁹ Lihat, Pasal 226 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, bandingkan dengan, Penjelasan Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999.

Terkait persoalan yuridis Sri Sultan HB X ditetapkan lagi sebagai Gubernur DIY, Pasal 226 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 telah menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-undang ini.” Artinya, penyelenggaraan pemerintahan DIY sebagai bagian dari Negara Kesatuan RI juga terikat dengan norma-norma yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang membatasi setiap warganya dapat menjadi kepala daerah hanya dalam dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama (Pasal 58 huruf o). Itulah antara lain jawaban sementara Pemerintah ketika Sri Sultan HB X sudah mengakhiri masa jabatan yang kedua kalinya sebagai Gubernur DIY di Oktober 2008, kemudian memperpanjang masa jabatan tersebut selama tiga tahun dan akan berakhir di Oktober 2011.

Konsep keistimewaan Yogyakarta apabila disandingkan dengan sistem pemerintahan daerah yang berlaku, serta hubungannya dengan Rancangan UU Keistimewaan Yogyakarta yang sampai hari ini masih menjadi polemik, arti kata belum adanya desain yang pas, serta masih terjadi tumpang tindih kemauan antara pemerintah pusat dan daerah Yogyakarta terkait UUK tersebut. Mengenai hal ini Ni'matul Huda berpendapat, bahwa:³⁰⁰

Berikan kesempatan yang luas kepada Pemerintah dan DPR RI untuk menentukan politik hukum bagi masa depan DIY melalui UUK DIY. Apapun putusan Pemerintah (DPR dan Presiden) tentang DIY masyarakat tetap dapat mengontrolnya apakah aspirasi mereka didengarkan atau tidak melalui mekanisme pengujian UU di Mahkamah Konstitusi. Seandainya UUK DIY nantinya mengatur pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur melalui pemilihan, peluang dimajukannya judicial review UU tersebut ke Mahkamah Konstitusi tetap ada, begitupun sebaliknya. Jadi, tidak perlu menggunakan cara-cara kekerasan. Demokrasi sudah menawarkan nilai-nilai idealnya yang kita adopsi dalam UUD 1945 yakni menyelesaikan persoalan secara damai dan melembaga. Kita harus terus belajar menjadi ‘matang’ dalam berdemokrasi.

³⁰⁰http://www.pshk.law.uui.ac.id/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=74, Terakhir diakses pada tanggal 07 Agustus 2012

Ketidaksamaan antara sistem pemerintahan daerah Yogyakarta dengan daerah-daerah lain di Indonesia, menimbulkan tanda-tanya, baik mengenai struktur pemerintahan DIY yang di anggap condong ke arah monarki, arti-kata dalam konsep kepemimpinan DIY dianggap tidak demokratis, tidak sesuai dengan konsep demokrasi liberal yang diinginkan oleh pemerintah pusat. Menanggapi hal ini, Mohammad Fajrul Falaakh berpendapat:³⁰¹

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hendak mengakhiri sistem monarki di Provinsi Yogyakarta. SBY dapat memanfaatkan 50 persen suara eksekutif dalam legislasi, Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945, didukung menguatnya keterpilihan pada Pemilihan Presiden 2009 dan kenaikan sekitar 300 persen kursi Partai Demokrat di DPR pada Pemilihan Umum 2009.

SBY salah paham. Sistem pemerintahan DIY diatur UU Nomor 32 Tahun 2004. Namun, Pasal 226 Ayat (2) UU No. 32/ 2004 merujuk penjelasan Pasal 122 UU No. 22/ 1999 bahwa "...isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini “.

Sisa keistimewaan itu dikenai label “monarki Yogya” dalam Republik Indonesia. *SBY membenturkannya dengan konstitusi dan nilai demokrasi.* Dirujuknya Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis serta Pasal 1 tentang bentuk negara republik dan kesatuan.

Anggapan Mohammad Fajrul Falaakh, tentang penilaiannya atas kebijakan Presiden SBY terhadap pemerintahan DIY, yang dianggap SBY tidak paham/salah paham terhadap bangunan tata pemerintahan di Indonesia berlandaskan UUD NRI 1945 yaitu menghargai sistem yang dibangun oleh daerah-daerah di seluruh Indonesia disebabkan daerah-daerah di Indonesia yang cenderung majemuk dan heterogenitas ini. Dilain pihak, SBY menanggapi

³⁰¹ Lihat, Aloysius Soni BL De Rosari (Editor), “*Monarki Yogya*” *Inkonstitusional?*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, Maret 2011., hlm. 154-155., Bandingkan, Mohammad Fajrul Falaakh, “*Monarki Yogya*” *Inkonstitusional?*, *Kompas*, 01 Desember 2010.

tanggapan Falaakh melalui Jubir Kepresidenan yaitu Julian Aldrin Pasha berpendapat:³⁰²

Saya sepenuhnya setuju dengan pandangan pak falaakh, kecuali satu kalimat di awal paragraf kedua: "SBY salah paham". Pada bagian ini saya perlu klarifikasi agar masyarakat, khususnya pembaca, dapat mengetahui dan memahami duduk persoalan yang sesungguhnya.

Terus terang, respons yang sedemikian besar cukup mengagetkan. Dengan mendengar secara utuh pesan presiden, saya merasa tak ada alasan mempertanyakan apalagi memperdebatkannya. Namun, ternyata, reaksi beberapa kalangan berbeda dengan reaksi saya. Itu sebabnya, setelah menyimak beberapa pandangan, tulisan opini, atau komentar di media massa terhadap pesan Presiden, saya merasa perlu repetisi agar esensi yang disampaikan Presiden dapat dipahami secara proporsional.

Sebagaimana diketahui, rapat kabinet terbatas 26 November 2010 membahas empat substansi. Pertama, RUU tentang perubahan atau revisi UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Kedua, RUU tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, ketiga, RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan keempat, RUU tentang Desa.

Dari Keempat Subyek Pembahasan itu, RUU tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi perhatian publik. Jelas bahwa titik genting perdebatan atau wacana publik yang muncul dikaitkan dengan pernyataan Presiden menyangkut "sistem monarki". Namun, esensi dasarnya, menurut saya, bukan pada kata "monarki".

Ilmu politik mengenal dua monarki: monarki absolut dan monarki konstitusional. Kalaupun kata "monarki" disebut, tentu bukan merujuk pada salah satu model monarki, tapi lebih pada konteks pengertian etimologis universal dan tidak serta-merta dikaitkan dengan eksistensi kesultanan Yogyakarta.

Perlu di ingat, ketika negara republik Indonesia kesatuan mulai berjalan banyak tokoh dari Yogyakarta yang memegang peranan penting dalam pemerintahan pusat. Dengan peranannya itu mereka mempunyai pengaruh positif terhadap proses integrasi birokrasi pemerintahan DIY dan Pusat. Ketika pemerintah membentuk kabinet pertama di bawah pimpinan Mohammad Natsir, maka Sultan Hamengku Buwono IX menjadi wakil perdana menteri, kabinet Natsir hanya bertahan dari tanggal 6 September sampai 20 Maret 1951. Kemudian,

³⁰² Lihat, Julian Aldrin Pasha, *Salah Paham Soal Yogyakarta*, Kompas, 03 Desember 2010.

pada Kabinet Wilopo, yang kemudian Sultan menjabat Menteri Pertahanan dan Prawoto Mangkusasmito menjadi Wakil Perdana Menteri.³⁰³

Periode kabinet Wilopo terjadi peristiwa 17 Oktober 1952. Dalam peristiwa ini konflik dalam angkatan perang yang melibatkan DPRS muncul ke permukaan, dan Presiden rupanya tidak menerima tuntutan KSAP (Kepala Staf Angkatan Perang) Nasution dkk untuk mengakhiri konflik itu. Maka dari itu Nasution tidak melanjutkan tuntutan, sehingga bawahan yang menentangnya semakin berani mengabaikan KSAP dan Menteri Pertahanan. Akhirnya Nasution dan Sultan mengundurkan diri dari jabatannya.³⁰⁴ Dengan demikian, Nasution yang mengundurkan diri memprakarsai berdirinya suatu partai politik pada tahun 1954, sedangkan Sultan kembali ke Yogyakarta dan aktif sebagai kepala daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan mundurnya Sultan dari pemerintah pusat ini ternyata dia kembali menempatkan diri sebagai tokoh daerah yang berusaha membangkitkan gerakan otonomi di DIY, sehingga bentuk hubungan birokrasi pemerintah DIY-RI menjurus kepada pelaksanaan asas desentralisasi.³⁰⁵

Dalam perspektif historis konstitusional dan *ius constitutum*, tujuh faktor mendasari keberadaan Yogya: *Pertama*, watak hubungan pusat-daerah yang tak seragam, *Kedua*, konsep daerah istimewa, *Ketiga*, asal usul Yogya dan prosesnya bergabung dengan Indonesia, *Keempat*, perannya dalam revolusi kemerdekaan, *Kelima*, statusnya dalam perkembangan konstitusi dan *Keenam*, terkait legislasi

³⁰³ Herbert Feith, *The Deline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca London, 1978., hlm. 180, 228 dan 229.

³⁰⁴ Lihat, Ulf Sundhaussen, *Politik Meliter Indonesia 1945-1967 Menuju Dwifungsi ABRI*, LP3ES, Jakarta, 1986. hlm. 132.

³⁰⁵ Disertasi DR. P.J. Suwarno, SH., dibukukan dalam, P.J. Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974*, Kanisius, 1994., hlm. 294.

pusat dan daerah DIY, serta *Ketujuh*, berlakunya *lex specialis* dalam amandemen konstitusi.³⁰⁶

3. Unsur Aplikasi

Gambaran diatas, dimaksudkan sebagai “pisau analisa” kita semua dalam memahami konstalasi sosial, politik dan hukum di DIY, rencana perubahan ketiga atas UU No. 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu RUUK DIY No. 46 Tahun 2007, menurut H. Subardi terdapat beberapa bagian penting isi dari RUUK DIY tersebut, antara lain:³⁰⁷

1. Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah otonom setingkat Propinsi yang sebelumnya adalah wilayah Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang bergabung dengan Negara Republik Indonesia sesuai dengan amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX tanggal 5 September 1945, merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa sesuai hak-hak dan asal-usul daerah dan diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan memperoleh pengakuan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.
2. Dwi Tunggal Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disebut Dwi Tunggal adalah Sri Sultan Hamengku Buwono Ingalaga Abdurrahman Sayidin Panatagama Khalifatullah dan Sri Paduka Pakualaman.
3. Hamengkoni agung adalah lembaga dan-pusat kebudayaan serta kearifan lokal yang dipimpin oleh Dwi Tunggal Daerah Istimewa Yogyakarta.
4. Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah pemerintahan daerah propinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta.
6. Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disebut Pemerintah DIY adalah unsur penyelenggara pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari Gubernur dan perangkat daerah.
7. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disingkat Perdais adalah Peraturan Daerah Istimewa yang dibuat untuk mengatur hak-hak istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta bagi Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam.

³⁰⁶ Aloysius Soni BL De Rosari (Editor), “*Monarki Yogya*”...,*Loc.Cit.*

³⁰⁷ H. Subardi, *Mengisi Rumah Kosong; Seputar Polemik RUUK DIY*, Nuansa Pilar Media, Yogyakarta, 2008., hlm. 203-205.

8. Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah kewenangan yang di dasarkan pada hak asal usul daerah, sejarah perjuangan, pengakuan, dan perilaku istimewa berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
9. Kraton Kesultanan Yogyakarta adalah organisasi kekerabatan yang dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono yang menjalankan fungsi bersama dengan Kraton Kadipaten Pakualaman sebagai pusat pelestarian dan pengembangan adat budaya dan nilai-nilai sosial budaya Yogyakarta serta mengayomi lembaga dan masyarakat adat Yogyakarta.
10. Kraton Kadipaten Pakualaman adalah organisasi kekerabatan yang dipimpin oleh Sri Paduka Paku Alam yang menjalankan fungsi bersama dengan Kraton Yogyakarta sebagai pusat pelestarian dan pengembangan adat budaya dan nilai-nilai sosial budaya Yogyakarta serta mengayomi lembaga dan masyarakat adat Yogyakarta.
11. Hak Prorogatif adalah hak Istimewa yang dimiliki Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam sebagai pemimpin hamengkoni agung yang memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan dan/ atau pertimbangan terhadap kebijakan publik yang diselenggarakan pemerintah daerah maupun yang dilakukan oleh lembaga hamengkoni agung.

Heru Wahyukismoyo, salah satu dosen di Yogyakarta yang sekaligus seorang abdi dalem kraton berpendapat, Yogyakarta “istimewa” karena tiga faktor, yaitu: 1) sejarah pembentukannya yang merupakan gabungan dari dua kerajaan; 2) pelaksanaan pemerintahannya menganut sistem demokrasi budaya, yaitu DPRD dan lembaga adat dan budaya (yaitu kesultanan dan pakualaman); dan 3) kepala pemerintahannya menganut sistem dwi tunggal yaitu Sultan dan Pakualam.³⁰⁸ Sedangkan keistimewaan Yogyakarta menurut Tim JIP Fisipol UGM mencakup: 1) tata cara pemilihan atau pemberhentian jabatan gubernur dan/atau wakil gubernur; 2) penetapan kelembagaan pemerintah daerah provinsi; 3) bidang kebudayaan; dan 4) bidang pertanahan dan penataan ruang.³⁰⁹

Dalam kewenangan kepegawaian daerah, DIY sepertinya memiliki diskresi yang cukup besar sehingga cenderung menyimpang dari ketentuan Pemerintah Pusat yang menghendaki netralitas dan profesionalitas PNS. Gubernur

³⁰⁸ Heru Wahyukismoyo, *Merajut Kembali Pemikiran Sultan Hamengkubuwono IX*. Dharmakaryadhika Publisher, Yogyakarta, 2008., hlm. 50-51.

³⁰⁹ Lihat Jurnal, *Monograph on Politics and Government*, Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM - Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Vol. 2 Nomor 1, Yogyakarta, 2008., hlm. 87-88.

DIY membiarkan pejabat bawahannya (Sekda) mengeluarkan surat keputusan yang menghimbau PNS untuk merangkap sebagai abdi dalem dengan alasan untuk melestarikan budaya daerah. Hal itu dinyatakan oleh salah satu sumber sebagai berikut:³¹⁰

“Munculnya Surat Edaran (SE) Sekda Provinsi DIY Tri Harjun Ismaji Nomor 800/3945 tertanggal 13 Nopember 2009 perihal arahan PNS DIY menjadi abdi dalem Keraton Yogyakarta terus menuai kontroversi. Sebelumnya, Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) DIY Sudibyo, mengatakan, sampai saat ini sudah ada sekitar 60 PNS yang mendaftar sebagai abdi dalem Keraton Yogyakarta. Ia menuturkan, surat Sekda itu bukan bersifat instruksi yang memaksa. Dalam surat edaran itu dituliskan, Kepada Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta agar ikut melestarikan budaya Jawa dengan menjadi abdi dalem reh keprajan Keraton Kasultanan Yogyakarta.

Dalam surat itu juga diterangkan agar semua pimpinan SKPD memberikan suri teladan menjadi abdi dalem Keraton Yogyakarta dan memberikan motivasi atau dorongan kepada PNS di lingkungan SKPD masing-masing untuk menjadi abdi dalem Keraton Yogyakarta. Mengenai tata cara dan prosedur menjadi abdi dalem dapat ditanyakan ke Tepas Dwara Pura Keraton Kasultanan Yogyakarta dan Badan Kepegawaian Daerah DIY akan memfasilitasi bila banyak PNS yang berminat”.

Berikutnya, mengenai tindak lanjut dari surat keputusan Sekda tersebut, perkembangannya dalam sumber yang sama yaitu:³¹¹

Sebelumnya Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) DIY Sudibyo, mengatakan, sampai saat ini sudah ada sekitar 60 PNS yang mendaftar sebagai abdi dalem Keraton. Ia menuturkan, surat Sekda itu bukan bersifat instruksi yang memaksa.

Dalam surat edaran itu dituliskan, Kepada Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa agar ikut melestarikan budaya Jawa dengan menjadi abdi dalem reh keprajan Keraton Kasultanan. Dalam surat itu juga diterangkan agar semua pimpinan SKPD memberikan suri teladan menjadi abdi dalem Keraton

³¹⁰<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xQvkQVAY9SwJ:autos.okezone.com/read/2010/01/05/340/291097/340/search.html+abdi+dalem,+sultan,+daerah+istimewa+yogyakarta&cd=10&hl=id&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a&source=www.google.co.id>, diakses pada tanggal, 21 Mei 2012.

³¹¹ *Ibid.*

dan memberikan motivasi atau dorongan kepada PNS di lingkungan SKPD masing-masing untuk menjadi abdi dalem Keraton.

Mengenai tata cara dan prosedur menjadi abdi dalem dapat ditanyakan ke Tepas Dwara Pura Keraton Kasultanan dan Badan Kepegawaian Daerah DIY akan memfasilitasi bila banyak PNS yang berminat.

Implementasinya saat ini, ada kecenderungan otonomi DIY cukup besar dan peran Sultan HB X sebagai alat daerah cenderung lebih menonjol dibanding perannya sebagai alat Pusat. Otonomi atau keistimewaan DIY antara lain di bidang pertanahan/agraria. Di DIY selain ada BPN (instansi vertikal), juga dibentuk lembaga daerah tersendiri yang menangani masalah pertanahan. Selain itu, khusus pertanahan milik kraton, diatur terpisah oleh birokrasi Kraton Yogyakarta. Jadi di DIY ada tiga jenis birokrasi yang mengatur pertanahan.

Pasal 4 UU Nomor 3 Tahun 1950 disebutkan beberapa urusan rumah tangga DIY, yaitu: urusan umum; urusan pemerintahan umum; urusan agraria; urusan pengairan, jalan dan gedung-gedung; urusan pertanian dan perikanan; urusan kehewanian; urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian dan koperasi; urusan perburuhan dan sosial; urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya; urusan penerangan; urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; urusan kesehatan; dan urusan perusahaan. Pasal 5 ayat (1): Segala milik, baik berupa barang tetap maupun berupa barang tidak tetap dan perusahaan-perusahaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dibentuknya UU ini, menjadi milik Daerah Istimewa Yogyakarta, yang selanjutnya dapat menyerahkan sesuatunya kepada daerah-daerah di bawahnya.³¹²

Dikeluarkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok agraria (UUPA) pada tanggal 23 September 1960 antara lain dimaksudkan untuk

³¹² Lihat, Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (1) UU No. 3 Tahun 1950.

menghilangkan dualisme dalam peraturan perundang-undangan keagrarian (hukum agraria yang didasarkan pada hukum adat pada satu pihak dan hukum agraria yang didasarkan pada hukum barat pada pihak lain). Namun, bagi propinsi DIY dualisme tersebut tetap ada, bahkan waktu itu UUPA belum dapat diberlakukan. Hal tersebut dapat dimaklumi karena jauh sebelum dikeluarkannya UUPA di DIY telah terdapat peraturan perundang-undangan daerah di bidang pertanahan yang dikeluarkan berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, berupa Rijktsblad-rijksblad dan Peraturan-peraturan Daerah.

Belum diberlakukannya UUPA di DIY mengakibatkan timbulnya dualisme dalam hukum pertanahan, di satu pihak berlaku peraturan perundang-undangan daerah, dan pihak lain berlaku peraturan pemerintah pusat. Dualisme dalam hukum agraria di DIY jelas akan menimbulkan ketidakpastian hukum serta tidak memberikan dukungan terwujudnya pembenahan kesatuan (unifikasi) hukum nasional. UUPA baru dapat diberlakukan di DIY pada tahun 1984, yaitu sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 tentang pemberlakuan sepenuhnya UUPA di DIY. Keppres tersebut menegaskan bahwa pelaksanaan pemberlakuan UUPA secara penuh di propinsi DIY diatur oleh Menteri Dalam Negeri. Untuk menindak lanjuti perintah tersebut dikeluarkanlah Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY.³¹³

³¹³ H. Subardi, *Mengisi Rumah Kosong...*, *Op.Cit.*, hlm. 184-185.

Meskipun oleh Keppres dan Kepmendagri dinyatakan UUPA berlaku sepenuhnya di DIY, namun untuk tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja masih menghadapi kendala dalam pelaksanaannya karena diktum keempat UUPA menentukan:³¹⁴

- a. Hak-hak dan kewenangan atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara.
- b. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Maka dengan sendirinya tanah-tanah bekas swapraja tersebut tidak dapat segera dialihkan karena sampai saat ini peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud diatas belum lahir.

Rentang waktu yang sangat panjang yakni sejak tahun 1960 sampai dengan 2004 political will pemerintah tidak juga muncul untuk menyelesaikan persoalan ini. Untuk sementara dapat disimpulkan, dikeluarkannya Keppres No. 33 Tahun 1984 maupun Kepmendagri No. 66 Tahun 1984 sesungguhnya tidak memiliki makna yang signifikan bagi penyelesaian persoalan pertanahan di DIY, karena proses peralihan itu belum juga dapat dilakukan sehingga dualisme itu masih berlangsung hingga hari ini.

Dalam rangka menselaraskan kewenangan urusan agraria di DIY dengan UUPA, pemerintah DIY mengeluarkan Perda No. 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU No. 5 tahun 1960 di Propinsi DIY. Di dalam Pasal 3 Perda No. 3 Tahun 1984 disebutkan bahwa "*dengan berlakunya*

³¹⁴ Lihat, Aturan Peralihan tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bagian Keempat, UU Nomor 5 Tahun 1960.

perda ini maka segala ketentuan peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi”.³¹⁵

Dari penegasan Pasal 3 Perda No. 3 Tahun 1984 diatas dapat disimpulkan bahwa dasar kewenangan mengatur urusan agraria di DIY telah dinyatakan tidak berlaku lagi. Artinya, urusan pertanahan tidak lagi menjadi ciri Keistimewaan DIY sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 1950. Namun, penegasan kewenangan otonom bidang agraria menjadi kewenangan dekonsentrasi melalui Perda Propinsi DIY No. 3 Tahun 1950 sebagai urusan pangkal.

Setelah UUPA (agraria) diberlakukan secara penuh di DIY, ada satu hal yang perlu ditetapkan yaitu tentang penegasan konversi dan pendaftaran hak atas tanah hak milik perseorangan berdasarkan Perda No. 5 Tahun 1945. Dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 ditegaskan bahwa hak milik perseorangan atas tanah berdasarkan Perda No. 5 Tahun 1954 adalah hak milik sebagaimana dimaksud dalam diktum kedua pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Dapatkah Kraton Yogyakarta dan Pura Pakualaman memiliki hak milik? Berdasarkan PP No. 38 Tahun 1963 tentang penetapan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah adalah: (1) Bank-bank yang didirikan oleh negara; (2) Perkumpulan-perkumpulan koperasi yang didirikan

³¹⁵ Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 3 Perda No. 3 Tahun 1984 dinyatakan bahwa “peraturan perundang-undangan daerah yang dinyatakan tidak berlaku lagi adalah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan berdasarkan kewenangan otonomi daerah istimewa, antara lain: {1.} RK Tahun 1918 Nomor 16, Tahun 1928 Nomor 11 Jo. Tahun 1931 Nomor 2, Tahun 1925 Nomor 23; {2.} RPA Tahun 1918 Nomor 18, Tahun 1928 Nomor 13 Jo. Tahun 1931 Nomor 1, Tahun 1925 Nomor 25; {3.} Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954, Perda DIY Nomor 11 Tahun 1954, Perda DIY Nomor 12 Tahun 1954, Perda DIY Nomor 10 Tahun 1954, Perda DIY Nomor 11 Tahun 1960 Jo. Perda DIY Nomor 2 Tahun 1962, Perda DIY Nomor 5 Tahun 1969, serta 4 surat keputusan dewan pemerintah DIY Nomor 2/D.PemD/Penyerahan tanggal 6 Januari 1951. Perda Nomor 3 Tahun 1984 juga menggariskan pembenahan kewenangan agraria sebagai kewenangan dekonsentrasi.

berdasarkan UU No. 79 Tahun 1958; (3) Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian dan agraria, setelah mendengar Menteri Agama; (4) Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam negeri dan dirjen agraria. Dengan demikian lembaga Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman belum ada pengaturan tentang status kepemilikan tanah-tanahnya.

Pada tahun 1980 Pemerintah Kraton Yogyakarta melalui KHP Wahana Sarto Kriyo mengajukan permohonan untuk penegasan status tanah Sultan Grond (SG) kepada Gubernur DIY. Atas dasar permohonan tersebut Gubernur DIY mengeluarkan Surat Gubernur Kepala Daerah DIY No. K1/IV/849/80 menegaskan status tanah Kraton Yogyakarta sebagai hak milik. Pada 10 april 2001 Gubernur DIY pernah mengirim surat kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional. No. 590/0998, perihal Penyampaian Rancangan Keppres tentang Tanah Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pura Pakualaman DIY sebagai Subyek Hukum atas tanah. Dalam pertimbangan angka 8 berbunyi sebagai berikut:

“bahwa dengan berlaku sepenuhnya UUPA di DIY hingga kini tanah-tanah Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pura Paku Alaman konversinya belum dapat dilaksanakan, maka perlu segera menetapkan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pura Paku Alaman sebagai Subyek Hukum yang dapat mempunyai hak atas tanah dengan Keputusan Presiden”.

Sampai hari ini permohonan penegasan status Kraton Yogyakarta dan Puro Paku Alaman sebagai subyek hukum juga belum ada jawaban kepastian hukumnya. Untuk itu, status tanah Kraton maupun Pakuaman harus diperjelas oleh negara melalui Undang-Undang Keistimewaan DIY.³¹⁶

4. Pembahasan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

³¹⁶ Lihat, H. Subardi, *Mengisi Rumah Kosong...*, *Op.Cit.*, hlm. 186-187.

Penantian yang cukup lama pada akhirnya terjawab sudah, pada tanggal 31 Agustus Presiden RI Susilo Bambang Yudoyono mengesahkan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, serta diundangkan pada tanggal 3 September 2012, masuk dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170. Lengkap dengan bagian Menimbang,³¹⁷ Mengingat,³¹⁸ serta Ketentuan Umum,³¹⁹ sebagai landasan diperlukannya UU ini bagi Keistimewaan Yogyakarta.

Dalam pandangannya tentang substansi keistimewaan, penafsiran masyarakat DIY tentang substansi keistimewaan DIY terbagi menjadi tiga kategori, *Pertama*, substansi keistimewaan hanya ditafsirkan cuma terlekat pada posisi Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. *Kedua*, substansi keistimewaan yang hanya terlekat pada kesaktian yang dimiliki Sri

³¹⁷ Lihat bagian Menimbang, UU No. 13 Tahun 2012, yakni berisi: a.) *bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*; b.) *bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia*; c.) *bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta belum mengatur secara lengkap mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*.

³¹⁸ Lihat bagian Mengingat, UU No. 13 Tahun 2012, yakni berisi: 1.) *Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; 2.) *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta*; 3.) *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.

³¹⁹ Ketentuan Umum ini menyatakan keabsahan status Sultan Hamengkubuwono X sebagai Gubernur DIY dan Paku Alam IX sebagai Wakil Gubernur, serta kewenangan untuk mengurus DIY secara bersama-sama dalam koridor NKRI, tidak ketinggalan kewenangan dalam pembuatan Perda dan Perdais bersama-sama dengan DPRD DIY. Lihat, Pasal 1 ayat (1 s/d 13) UU No. 13 Tahun 2012.

Sultan Hamengkubuwono. Serta substansi keistimewaan yang lebih pada hal-hal tersebut, yakni terletak 5 (lima) hal penting, seperti *politik* dan *pemerintahan*, *ekonomi*, *kebudayaan*, *pertanahan* tidak ketinggalan juga tentang *tata ruang*.

Bagi kategori *Pertama*, substansi Keistimewaan DIY ditafsirkan hanya terletak pada posisi Sri Sultan Hamengkubuwono dan Sri Paduka Paku Alam yang ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Jika Sri Sultan dan Paku Alam tidak menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur lagi, maka dianggap Keistimewaan DIY telah hilang.³²⁰ Kategori *Kedua*, bagi masyarakat DIY yang sangat mempercayai otoritas kharismatis yang dimiliki *Ngarso Dalem*. Sosok Sri Sultan Hamengkubuwono sebagai seorang *Ngarso Dalem*, dianggap mempunyai sederet kesaktian luar biasa yang mampu mengayomi kehidupan masyarakat DIY. Keistimewaan Yogyakarta sebagai daerah istimewa di Indonesia, terkait dengan keberadaan *Ngarso Dalem* yang mempunyai kekuatan gaib untuk memberikan keberkahan dalam hidup. Keistimewaan DIY ditafsirkan oleh masyarakat DIY lebih dari yang terlihat secara kasat mata, tapi menjangkau pula kekuatan metafisik, sehingga tidak kasat mata. Diperlukan alat indera khusus, yakni mata batin jika ingin mengetahui bagaimana Keistimewaan DIY sebenarnya.³²¹

Pengaruh Sultan Hamengkubowono khususnya yang ke- IX tidak hanya dinilai dari sisi metafisik semata, namun dari perspektif nyata telah melakukan perubahan pemerintahan, hal ini terlihat pada saat kemerdekaan Indonesia, Sultan

³²⁰ Terkait hal ini lihat, UU No. 13 Tahun 2012 telah menjamin, sebagaimana isi Pasal 18 ayat (1) huruf ("a" s/d "n"), ayat (2) huruf ("a" s/d "m") masalah *Persyaratan Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur*, Pasal 19 s/d Pasal 20 tentang *Tata Cara Pengajuan Calon*, serta Pasal 21 s/d Pasal 23 tentang *Verifikasi Penetapan*, Pasal 24 s/d pasal 27 tentang *Penetapan*.

³²¹ Lihat, Adhi Darmawan, *Jogja Bergolak; Diskursus Keistimewaan DIY dalam Ruang Publik*, Kepel Press, Yogyakarta, 2010., hlm. 80-81.

HB IX melakukan perubahan penting, yakni: *Pertama*, sistem pemerintahan, dulunya penguasa tunggal, kemudian dilembagakan untuk menyerap aspirasi rakyat (DPRD); *Kedua*, agama, Sultan memiliki pengaruh besar dalam perkembangan agama Islam, namun rakyat DIY diberi kebebasan untuk memeluk agama sesuai dengan kepercayaan masing-masing; *Ketiga*, strategi pembangunan, yang dulunya berpusat di Sultan, kemudian beralih menggunakan sistem pembangunan melalui pendekatan modernisasi sesuai dengan prinsip rasionalisasi dan liberalisasi; *Keempat*, sistem ekonomi, biasanya sesuai dengan keinginan sultan biasanya Feodalisme, kemudian beralih dengan memberikan ruang bagi publik untuk membuka pasar melalui peningkatan perdagangan.³²²

Selain itu, pengaruh Sri Paku Alam VIII tidak mau ketinggal bagi perkembangan demokratisasi di Indonesia serta DIY. Hal ini terbukti pada saat pra-kemerdekaan, Sri PA VIII berkeinginan untuk sekolah diakademi militer di Belanda, namun oleh Gubernur Jendral Hindia Belanda tidak dikabulkan dengan spontan Gubernur Hindia Belanda menyahut “kalau kamu lulus, pasti kamu akan jadi pemberontak”. Kemudian Sri Paku Alam VIII melanjutkan sekolah di *Rechts Hoogeschool* di Jakarta. Kemudian setelah lulus kembali ke Yogyakarta, beliau memilih kerja di Agraria dengan perhitungan biar bisa langsung bertatap muka dengan rakyat.³²³

³²² *Ibid.*, hlm. 59.

³²³ Setelah kemerdekaan Sri PA VIII ikut mempertahankan NKRI, hal ini terbukti pernah menjadi Kolonel Kehormatan TNI, kemudian ikut mendukung pemilihan Parlemen, Konstituante dan DPRD DIY 1951, 1955 dan 1957 beliau duduk sebagai Ketua Panitia Pemilihan daerah DIY. Lihat, Djoko Dwiyanto, *Puro Pakualaman; Sejarah, Kontribusi dan Nilai Kejuangannya*, Paradigma Indonesia, Yogyakarta, 2009., hlm. 87-89.

Pengaturan Keistimewaan DIY berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 dilaksanakan berdasarkan asas: a.) pengakuan atas hak asal-usul; b.) kerakyatan; c.) demokrasi; d.) ke-bhinneka-tunggal-ika-an; e.) efektivitas pemerintahan; f.) kepentingan nasional; dan g.) pendayagunaan kearifan lokal.³²⁴ Ketujuh asas sebagaimana disebut dalam UU di atas, harus diterapkan melalui segenap komponen pemerintahan daerah DIY, agar tercapai suatu pemerintahan yang sejahtera, makmur dan tidak meninggalkan nilai-nilai budaya luhur yang berlaku di seluruh wilayah Yogyakarta.

Substansi dari Keistimewaan DIY terlekat secara kumulatif pada lima bidang penting, yakni bidang politik dan pemerintahan, ekonomi, kebudayaan, pertanahan, termasuk pula terkait penataan ruang.³²⁵

Pertama, dalam bidang politik dan pemerintahan, letak Keistimewaan Yogyakarta ada dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Selain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DIY memang memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang berbeda dengan Provinsi lainnya di Indonesia. Pengintegrasian Kasultanan dan Pakualaman kedalam struktur pemerintahan Provinsi DIY dilakukan melalui pemberian wewenang, berikut implikasi-implikasi yang melekat di dalamnya kepada Sultan dan Pakualam sebagai satu kesatuan politik.³²⁶ Dalam ranah politik,

³²⁴ Lihat, Pasal 4 UU No. 13 Tahun 2012.

³²⁵ Selain bidang ekonomi, ketentuan ini terdapat dalam bagian kewenangan dan urusan Pemerintahan DIY, antara lain: a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; c. kebudayaan; d. pertanahan; dan e. tata ruang. Ketentuan tersebut berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat, serta keseluruhan komponen tersebut dapat di atur dalam Perda Istimewa. Lihat, Pasal 7 ayat (1 s/d 4) UU No. 13 Tahun 2012.

³²⁶ Hal ini terbukti bahwa, mengenai *tugas, wewenang, hak dan kewajiban* Gubernur untuk menerapkan keistimewaan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, serta Wakil

kekhususan Yogyakarta terletak pada sumber dan proses rekrutmen Gubernur dan Wakil Gubernur.³²⁷

Kedua, dalam bidang ekonomi, UU No. 13 Tahun 2012 mengisyaratkan kepada Sultan HB X dan Sri PA IX untuk tidak boleh terlibat dalam bisnis yang menguntungkan pribadi, keluarga ataupun golongan. Baik dalam membuat keputusan, maupun terjun langsung menangani suatu perusahaan tertentu.³²⁸

Bagian penjelasan Pasal 16 huruf (b) menyatakan: *“Yang dimaksud dengan “turut serta dalam suatu perusahaan” adalah menjadi direksi atau komisaris perusahaan”*.

Ketiga, dalam bidang kebudayaan, Kasultanan dan Pakualaman juga mempunyai hak sebagai konsekuensi dari pengakuan atas keduanya sebagai warisan budaya bangsa yang memiliki fungsi, tugas, dan kewajiban tertentu. Kasultanan dan Pakualaman juga mempunyai tugas dan kewajiban untuk melakukan konsolidasi (inventarisasi, klasifikasi, dokumentasi) aset dan nilai-nilai warisan budaya serta memelihara semua aset dan nilai-nilai warisan budaya sehingga tetap relevan dengan perubahan zaman. Kewenangan yang dimiliki

Gubernur ikut membantu keseluruhan program terkait realisasi keistimewaan di DIY. Lihat, Pasal 8 s/d Pasal 15 UU No. 13 Tahun 2012.

³²⁷ Namun, tidak hanya hak Keistimewaan yang dimiliki Sultan HB X maupun Sri PA IX untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur tidak melalui Pemilihan Umum melainkan melalui proses Penetapan, disisi lain ada larangan menjadi anggota Partai Politik aktif bagi Sultan HB X dan Sri PA IX dalam persyaratan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Lihat, Pasal 18 ayat (1) huruf “n” berbunyi: *“bukan sebagai anggota partai politik”*.

³²⁸ Lihat, UU No. 13 Tahun 2012, Pasal 16 huruf (“a” s/d “d”) larangan Gub/Wagub dalam hal ekonomi berbunyi: a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan kepada diri sendiri, anggota keluarga, atau kroni, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara atau golongan masyarakat tertentu; b. turut serta dalam perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/milik daerah, atau dalam yayasan bidang apa pun; c. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan kepada dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan; d. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, atau menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;

Kasultanan dan Pakualaman meliputi kewenangan penuh dalam mengatur dan mengurus pelestarian, serta pembaharuan aset dan nilai-nilai budaya Jawa pada umumnya, dan Yogyakarta khususnya.

Kebudayaan yang dimanifestasikan dalam wujud nilai-nilai, norma, adat istiadat, benda, seni dan tradisi luhur memiliki akar sejarah yang panjang dalam masyarakat DIY yang telah dibentuk melalui proses dialog yang sangat panjang. Lebih lagi, budaya Yogyakarta, terutama dalam wujudnya sebagai nilai telah memainkan peranan penting dalam proses masyarakat Indonesia menjadi sebuah bangsa.³²⁹

Keempat, bidang pertanahan, kewenangan istimewa meliputi kewenangan mengatur dan mengurus kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan *Sultanaat Grond* serta *Pakualamanaat Grond*. Serta bidang penataan ruang, DIY mempunyai hak istimewa juga sebab pengaturan ruang tidak semata-mata menyangkut dimensi fisik, tapi sekaligus menggambarkan filosofi keseimbangan (harmoni) antara makro kosmos – mikro kosmos yang menjadi fondasi dari kebudayaan Yogyakarta.

Keberadaan payung hukum untuk Kraton sangatlah penting, sebab sebagai daerah istimewa, kraton sebagai sebuah institusi yang satu kesatuan dalam daerah istimewa, berfungsi sebagai pusat budaya, pemilik dan aset dan sebagainya. Jika tidak ada payung hukum yang jelas, keberadaan aset Kraton bisa saja di pecah-pecah, sebab, Kraton tidak bisa lagi menjadi satu kesatuan. Banyak aset Kraton,

³²⁹ Lihat Pasal 31 UU No. 13/2012 berisi: (1) Kewenangan kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. (2) Ketentuan mengenai pelaksanaan kewenangan kebudayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Perdas.

yang oleh pihak tertentu nanti dikhawatirkan dapat saja kemudian dipecah, diwaris, dibagikan dan sebagainya secara pribadi dengan tidak begitu jelas. Atas berbagai masalah inilah maka Kraton dalam perkembangannya, di usulkan untuk menjadi sebuah badan hukum.³³⁰

Pentingnya pengaturan keistimewaan DIY yang lebih jelas, terkait dengan pengaturan pertanahan yang selama ini telah memunculkan masalah tersendiri, terutama kaitannya dengan Keraton sebagai sebuah institusi yang ada di Kasultanan. Sebagai pusat kerajaan, keberadaan Kraton berperan besar dalam fungsinya sebagai pusat politik, pemerintahan dan tempat pengambilan kebijakan.³³¹

Selama ini, tanah dalam *Sultanaat Grond* serta *Pakualamanaat Grond* diakui Sri Sultan HB X sebagai tanah ulayat (Tanah Adat) yang tidak dijamin oleh UU Pokok Agraria No. 5/1960, padahal jika mengikuti hukum yang berlaku di dalam NKRI, hak kepemilikan tanah harus ditentukan dengan sertifikat. Jika tanah

³³⁰ Langkah ini berfungsi untuk memperjelas status hukum yang terkait dengan kepemilikan aset-aset Kraton seperti tanah dan sebagainya. Agar diakui secara yuridis-formal, ada tiga opsi yang bisa dipilih oleh kraton maupun pura pakualaman. *Pertama*, status hak milik, karena hubungan dengan *sultan ground* memang hak pribadi sesuai dengan perjanjian Giyanti; *Kedua*, hak pengelolaan, sebaiknya Kraton tidak memilih cara ini, hak pengelolaan merupakan peraturan yang salah kaprah, karena mengarah tanah tersebut berstatus milik negara; *Ketiga*, hak ulayat, meskipun hak ulayat diatur dalam UU No. 5/1960, melalui hak ini Kraton hanya bisa memberikan tanah dalam jangka waktu tertentu kepada pihak lain atau tidak bisa untuk selamanya. Lihat, *Kompas*, Rabu 30 Mei 2007.

³³¹ Hal ini diatur dalam UU No. 13 Tahun 2012, Pasal 32 berbunyi: (1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum. (2) Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan. (3) Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten. (4) Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. (5) Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

kraton akan dibuat sertifikat, maka dasar keberadaan Kraton itu harus diperjelas menjadi institusi yang berbadan hukum terlebih dahulu.³³²

Kelima, bidang tata ruang,³³³ Keistimewaan yang dimiliki Yogyakarta dalam mengatur dalam pertanahan sangat penting, sebab hal ini terkait dengan keistimewaannya yang lain yang terkait dengan tata ruang. Pengaturan tanah ruang juga penting terkait dengan proses perencanaan tata ruang, serta pemanfaatan dan pengendalian tata ruang sebagaimana diatur Pasal 1 angka (5) UU No. 26 Tahun 2007 yang akan berdampak besar pada perubahan budaya.³³⁴

Dalam bidang kebudayaan, pertanahan dan penata ruang ini, maka Keistimewaan DIY terlihat dari adanya kewenangan penuh dalam menetapkan kebijakan-kebijakan dan dalam merumuskan Peraturan Daerah Istimewa tentang ketiga urusan pemerintahan itu. Adanya pengakuan secara legal posisi Kasultanan dan Pura Pakualaman sebagai warisan budaya bangsa (*national heritage*) berimplikasi pada adanya fungsi Kesultanan dan Pakualaman sebagai pengawal,

³³² Mengenai kelembagaan tanah kraton di atur dalam UU No. 13 Tahun 2012 Pasal 33 berisi: (1) Hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan. (2) Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten. (4) Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

³³³ Lihat, UU No. 13 Tahun 2012, Pasal 34 berbunyi: (1) Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. (2) Dalam pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY. (3) Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY. Berikutnya isi Pasal 35 menyatakan: *Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam Perdais, yang penyusunannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan.*

³³⁴ Lihat, Pasal 1 angka (5) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

pelestari, dan pembaharu aset dan nilai-nilai budaya asli Indonesia sebagai warisan budaya dunia.

C. Desentralisasi Asimetris di Nanggroe Aceh Darussalam

1. Unsur Politik-Historis

Agak berbeda dengan Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh bukanlah penerus langsung dari kerajaan-kerajaan yang pernah ada di Aceh. Sebagaimana sejarah telah mencatat, pada awal abad XVI berdirilah Kerajaan Aceh Darussalam yang oleh seorang sejarawan Amerika dianggap sebagai salah satu dari lima besar Islam yang ada di dunia waktu itu. Kelima Besar Islam yang dimaksud oleh sejarawan tersebut adalah Kerajaan Turki Usmani di Asia Kecil, Kerajaan Maroko di Afrika Utara, Kerajaan Isfahan di Timur Tengah, Kerajaan Acra di Anak Benua India dan Kerajaan Aceh Darussalam di Asia Tenggara.³³⁵

Sementara sejarawan bahkan berpendapat bahwa Kerajaan Aceh Darussalam itu termasuk salah satu Kerajaan Nasional yang pernah ada di Nusantara. Hal ini antara lain dikemukakan oleh A. Hasjmy sebagai berikut:³³⁶ Menurut sifatnya, Kerajaan Aceh Darussalam bukanlah “Kerajaan Lokal”, tetapi ia sebuah Kerajaan Nasional bagi bangsa-bangsa yang mendiami Kepulauan Nusantara, seperti yang dikatakan seorang ahli sejarah, bahwa Kerajaan Sriwijaya adalah Kerajaan Nasional I, Kerajaan Mojopahit adalah Kerajaan Nasional II dan Kerajaan Aceh Darussalam adalah Kerajaan Nasional III di Kepulauan Nusantara.

³³⁵ Lihat, A. Hasjmy, *Semangat Merdeka*, Bulan Bintang, Jakarta, 1985., hlm. 369.

³³⁶ *Ibid.*

Pendapat ahli sejarah tersebut dapat kita sambung lagi, bahwa Republik Indonesia adalah Negara Nasional IV di Rantau Nusantara ini.

Mengingat latar belakang yang sedemikian itu ditambah lagi dengan sejarah perjuangan rakyat Aceh yang gigih penentang penjajah dengan perang acehnya yang sangat terkenal itu, wajarlah kalau semua itu mempunyai bekas yang mendalam di lubuk hati masyarakat aceh dan menimbulkan adanya semacam “*regional pried*” bagi masyarakat tersebut. Hal semacam itu tidak selalu harus dinilai negatif, asal kita bisa menjaganya untuk tidak menjurus ke arah rasa kedaerahan (*provinsialisme*) yang negatif dan bahkan menjadikannya sebagai modal perjuangan nasional yang positif.

Di zaman Hindia Belanda akhir, Aceh telah menjadi suatu Karesidenan, yang dibagi dalam beberapa afdeeling (Kabupaten). Ada daerah-daerah yang berpemerintahan sendiri dan ada daerah-daerah yang diperintah langsung oleh Pemerintah Hindia Belanda. Daerah yang berpemerintahan sendiri disebut *Zelfbestuurd Gebied* dan daerah yang diperintah langsung oleh Pemerintah Hindia Belanda dinamakan *Rechtstreeks Bestuurd Gebied*. Masing-masing *Afdeeling*, baik yang ada di daerah *Zelfbestuurd* maupun yang ada di daerah *Rechtstreeks Bestuurd Gebied* terdiri atas sejumlah kesatuan daerah yang masing-masing dipimpin oleh seorang Uleubalang. Uleubalang di daerah *Rechtstreeks Bestuurd Gebied* biasa disebut juga sebagai Uleubalang Cut. Tugas dan tanggung jawab Uleubalang tidak hanya meliputi bidang pemerintahan saja, akan tetapi juga meliputi bidang peradilan dan kepolisian. Di daerah *Zelfbestuurdgebied* daerah-

daerah tersebut dinamakan *Zelfbesturende Landchappen* dan di daerah *Rechtstreeks bestuurd gebied* dinamakan *Uleubalangschappen*.

Uleubalang di daerah *Rechtstreeks Bestuurd Gebied* dalam melakukan pemerintahan bertanggung jawab kepada Kontrolir dan wajib mentaati perintah-perintah Kontrolir. Uleubalang di daerah *Zelfbestuurd Gebied* menentukan kebijakan dan menjalankan pemerintahan dengan bebas, tanpa keharusan untuk mentaati perintah siapapun juga. Di daerah-daerah ini Kontrolir hanya berfungsi sebagai penasihat. Pegawai-pegawai pemerintah Hindia Belanda tidak berhak mencampuri langsung urusan-urusan daerahnya.³³⁷

Sistem pemerintahan tersebut hanya sedikit mengalami perubahan di bawah kekuasaan jepang. Sebagai perubahan dapat disebut peniadaan perbedaan di antara *Zelfbestuurd Gebied* dengan *Rechtstreeks bestuurd gebied*. Semua daerah, *Afdeeling*, *Onderafdeeling* dan daerah uleubalang, baik yang terletak dalam *Rechtstreeks bestuurd gebied* ataupun dalam *Zelfbestuurd Gebied*, memperoleh status yang sama.³³⁸

Perubahan lain adalah mengenai jabatan Uleubalang jabatan Uleubalang yang menurut tradisi dan dipegang teguh oleh belanda, adalah jabatan yang diperoleh secara turun-temurun. Sebutan Uleubalang diganti dengan *Sonco*, Kontrolir menjadi *Gunco*, Asisten Residen menjadi *Bunsyuco*, dan Residen menjadi *Shu Cokan*.³³⁹

³³⁷ Mr. S.M. Amin, *Kenang-kenangan dari Masa Lampau*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978., hlm. 17.

³³⁸ *Ibid.*, hlm. 18.

³³⁹ *Ibid.*

Perubahan lain lagi adalah diadakannya pemisahan (meskipun belum sepenuhnya) antara bidang peradilan dengan bidang pemerintahan, sesuai dengan azas *Trias Politica*. Hal ini ditetapkan dengan ketetapan Aceh Shu Cokan tanggal 1 Oktober 1942 No. 1-2, yang kemudian dilengkapi dengan ketetapan Aceh Shu Cokan tanggal 13 April 1943, No. 4 – 5 yang meniadakan untuk sebagian, hak Peradilan *Gunco* dan *Sonco*. Sebagian terbesar masih tetap berada di tangan *Gunco* dan *Sonco*.³⁴⁰

Sejalan dengan itu, dengan ketetapan Aceh *Syu Cokan* tanggal 17 Nopember 1943 No. 7 di tingkat Karesidenan (*Syu*) di bentuk suatu Badan Perwakilan Rakyat yang disebut Aceh *Syu Sangi*. Sekalipun Aceh *Syu Sangi Kai* itu artinya adalah “Majelis Perwakilan Rakyat Daerah Aceh”, akan tetapi sebenarnya bukanlah suatu Badan Perwakilan Rakyat dalam pengertian yang lazim, oleh karena fungsi dan wewenangnya bukanlah membuat peraturan-peraturan, melainkan hanya untuk memberikan nasihat Kepada Aceh *Syu Cokan*.³⁴¹

Setelah Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus yang disusul dengan ditetapkannya UUD 1945 pada tanggal 18-8-1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) maka pada tanggal 19-8-1945 PPKI mengadakan rapat lagi dalam mana antara lain telah diputuskan bahwa untuk sementara waktu wilayah Negara Kesatuan RI dibagi dalam 8 (delapan) Provinsi, yakni: a). Jawa Barat; b). Jawa Tengah; c). Jawa Timur; d). Sumatera; e). Borneo; f). Sulawesi; g). Maluku; h). Sunda Kecil. Masing-masing Provinsi dikepalai oleh seorang

³⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 19.

³⁴¹ *Ibid.*, hlm. 20.

Gubernur (semua istilah yang dipakai dan diusulkan oleh Panitia Kecil adalah Mangkubumi).³⁴²

Dalam kondisi yang sedemikian itu dan dengan mengingat latarbelakang sejarah Aceh yang pernah menjadi Lima Besar Islam di dunia, maka dapatlah difahami kalau Rakyat Aceh berhasrat besar untuk melihat daerahnya sebagai satu Provinsi Otonom dalam Negara Republik Indonesia. Aspirasi rakyat Aceh ini ditanggapi positif oleh Wakil Perdana Menteri Syafruddin Prawiranegara, dengan membentuk Provinsi Aceh.

Untuk kejelasan uraian, Provinsi Aceh yang dibentuk oleh Wakil Perdana Menteri ini saya menggunakan sebutan yang juga dipakai oleh A. Hasjmy, yakni Provinsi Aceh I.³⁴³ Proses pembentukan Provinsi Aceh I ini digambarkan dengan jelas oleh A. Hasjmy sebagai berikut:³⁴⁴ sebagai persiapan ke arah memenuhi keinginan Rakyat Aceh dan menunaikan janji Presiden Sukarno, pada 26 Desember 1949 Wakil Perdana Menteri, Mr. Syafruddin Prawiranegara, mengirim surat kepada Komisaris Pemerintah Pusat untuk Sumatera, Gubernur Militer Aceh, Langkat dan Tanah Karo, Residen t/b KPPSU³⁴⁵ dan badan eksekutif DPSU³⁴⁶ yang menyatakan keputusannya untuk membentuk Provinsi Aceh. Bersama surat itu, dilampirkan sejumlah peraturan, ketentuan-ketentuan dan

³⁴² Tiap Provinsi terdiri dari beberapa kerisidenan (yang di zaman kependudukan jepang disebut *Syu* dan istilah semula yang diusulkan oleh panitia kecil adalah *Kadipaten*) yang dikepalai oleh seorang *Residen* (semua diusulkan istilah *Adipati*). Lihat, Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah*, Djambatan, Jakarta, 1960., hlm. 27., bandingkan, Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1948., hlm. 80.

³⁴³ A. Hasjmy, *Semangat Merdeka...*, *Op.Cit.*, hlm. 396.

³⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 397.

³⁴⁵ KPPSU = Komisaris Pemerintah Pusat untuk Sumatera Utara.

³⁴⁶ DPSU = Dewan Perwakilan Sumatera Utara.

berbagai petunjuk untuk dipergunakan bagi persiapan pembentukan daerah otonom Provinsi Aceh tersebut.

Atas nama Presiden, Wakil Perdana Menteri menetapkan Wakil Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah No. 8/Des/WKPM/1949 tentang pembentukan Provinsi Aceh. Pasal I Peraturan tersebut berbunyi: sebahagian dari daerah Provinsi Sumatera Utara dahulu yang meliputi daerah Karesidenan Aceh dahulu ditambah dengan sebahagian dari Daerah Kabupaten Langkat dahulu, yang terletak di luar daerah Negara Sumatera Timur, ditetapkan menjadi Provinsi Aceh. Selanjutnya Peraturan memuat berbagai ketentuan tentang Gubernur, Ibukota Provinsi, Dewan perwakilan Rakyat Daerah, Badan Eksekutif dan lain-lain. Untuk pertama kali diangkat teungku Muhammad Daud Beureueh menjadi Gubernur Provinsi Aceh, setelah beliau diberhentikan dari jabatan Gubernur Militer Aceh, Langkat dan Tanah Karo.³⁴⁷

Daerah Aceh atas pemberian restu dari Pemerintah Pusat pada tahun 1949 untuk mendirikan Provinsi Aceh ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya, terjadi pemberontakan yang serius, banyak sabotase yang terjadi dalam wilayah Aceh, dari ancaman yang dilakukan kelompok komunis mengatas namakan pemerintah, yaitu dengan melakukan tuduhan terhadap hampir 200 orang pemuka agama (ulama) Aceh yang dianggap mengkhianati NKRI. Akhirnya, hal inilah pemacu terjadinya pemberontakan DI (Darul Islam) di Aceh.³⁴⁸

Timbulnya pemberontakan di Aceh di akibatkan oleh keinginan ulama Aceh terutama Daud Beureueh untuk mendirikan negara yang berdasarkan Islam,

³⁴⁷ Sujamto, *Daerah Istimewa...*, *Op.Cit.*, hlm. 148.

³⁴⁸ C. Van Dijk, *Darul Islam Sebuah Pemberontakan*, Grafiti Pers, Jakarta, 1983., hlm. 259.

bukan berdasarkan Pancasila. Pernyataan tersebut dapat dilihat dari Proklamasi yang dilakukan Daud Beureueh pada tanggal 21 September 1953, bunyinya menghendaki bergabung dengan NII yang didirikan oleh Imam Kartosuwiryo pada tanggal 21 Syawal 1368/ 7 Agustus 1949.³⁴⁹

Kemudian, terulang kembali pemberontakan di Aceh, dikenal dengan sebutan “Pemberontakan Daud Beureueh”. Pendapat orang tentang sebab-sebab dan latar belakang peristiwa pemberontakan DI di Aceh itu bermacam-macam. Menurut M. Nur El Ibrahimy, menyimpulkan adanya dua pendapat yang pada pokoknya sebagai berikut:³⁵⁰

Bahwa peristiwa berdarah 21 September 1953 (Pemberontakan DI), mempunyai latar belakang yang lebih dalam tidaklah dapat disangsikan lagi. Dalam hal ini ada dua pendapat yang dikemukakan orang. *Pertama*, Tengku Muhammad Daud Beureueh terpaksa bertindak cepat dengan persiapan yang belum matang karna merasa didesak oleh keadaan sehingga tidak dapat menanggukhkan waktunya lebih lama lagi. *Kedua*, peristiwa berdarah itu adalah permainan siasat atau jebakan dari lawan-lawan politiknya yang ingin menjerumuskannya ke dalam bencana yang fatal dengan tujuan melenyapkannya dari arena politik dan menghancurkan gerakannya yang bertujuan memperjuangkan terlaksananya ajaran Islam di Serambi Mekah.

Perkembangan pemerintahan di daerah Aceh memasuki tahap baru, untuk mengatasi pemberontakan DI/TII (Darul Islam/Tentara Islam Indonesia) di Aceh yang berlarut-larut itu, pada tahun 1956 DPR mengajukan mosi kepada Pemerintah agar menunjuk daerah Aceh sebagai Daerah Otonom tersendiri. Setelah Pemerintah mendengarkan pendapat dari berbagai pihak dalam rangka pemberontakan DI/TII tersebut, maka pada tanggal 29 Nopember 1956 oleh Presiden Soekarno ditetapkanlah Undang-undang No. 24 Tahun 1956 tentang

³⁴⁹ Lihat, M. Nur El Ibrahimy, *Teungku Muhammad Daud Beureueh*, Gunung Agung, Jakarta, 1986., hlm. 2.

³⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 26.

Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara yang diundangkan tanggal 7 Desember 1956 oleh Menteri Kehakiman Moeljatno.

Provinsi Aceh yang dibentuk dengan UU 24/1956 ini adalah Provinsi Aceh yang kedua, yang untuk mudahnya saya sebut sebagai Provinsi Aceh II. Sebagai Gubernur yang pertama untuk Provinsi Aceh II tersebut, diangkatlah Ali Hasjmy, berdasarkan ketetapan Presiden tanggal 5 Januari 1957, Nomor 615/M tahun 1957. Pelantikan Ali Hasjmy sebagai Gubernur/ Kepala Daerah Provinsi Aceh dilakukan pada tanggal 27 Januari 1957. Sebagai Ketua DPRD yang pertama dalam Provinsi Aceh II tersebut terpilihlah Tgk. H. Modh. Abduh Syam. Dengan pembentukan Provinsi Aceh sebagai Provinsi Otonomi ini berarti Pemerintah mulai menempuh jalan yang penuh kebijaksanaan dalam penyelesaian Pemberontakan DI/TII di Aceh.³⁵¹ Titik-titik terang berangsur-angsur mulai terlihat untuk penyelesaian masalah ini secara tuntas.

Dikelurkannya Keputusan Perdana Menteri No. 1/ Misi/ 1959 yang berlaku tanggal 26 Mei 1959 dan merupakan landasan hukum bagi sebutan Daerah Istimewa Aceh, maka perkembangan pemerintahan di daerah Aceh memasuki fase perkembangan baru. Ini berlaku pada waktu itu, yakni Aceh dalam “kedudukan” dan sebutan sebagai Daerah Istimewa, atau sebutan resmi dan lengkap setelah berlakunya UU5/1947 tentang pokok-pokok Pemerintah di Daerah, adalah Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

³⁵¹ Sujamto, *Daerah Istimewa...*, *Op.Cit.*, hlm. 149.

Selanjutnya, dalam nota tersebut S.M. Amin menilai bahwa keistimewaan yang diberikan dengan Keputusan Perdana Menteri tersebut “pada hakikatnya bukanlah suatu hal luar biasa, oleh karena yang diberikan itu ternyata hanyalah hak otonomi yang berpokok pada undang-undang No. 1 Tahun 1957 (Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah) sehingga perkataan “Istimewa” itu sebenarnya tidaklah tepat, nama tidak sesuai dengan isi menurut penafsiran yang lazim dari pada perkataan “*istimewa*”. Menurut Sujamto,³⁵² ditinjau dari segi Negara Kesatuan, apa yang dilakukan oleh Misi Hardi tersebut sudah tepat dan optimal. Suatu keistimewaan yang melampaui batas-batas yang diberikan oleh Undang-undang, pasti akan menggoyahkan Negara Kesatuan itu sendiri.

Bahwa dalam keputusan itu dinyatakan “bahwa kepada daerah itu tetap berlaku ketentuan-ketentuan mengenai daerah swatantra tingkat ke-1 seperti termuat dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957” itu adalah sudah semestinya dan merupakan keharusan mutlak, karena UU 1/1957 itu berlaku untuk seluruh wilayah Negara Kesatuan RI tak terkecuali, Daerah Istimewa Aceh yang terpenting adalah bagaimana mengisi keistimewaan Daerah Istimewa Aceh sesuai dengan batas-batas yang dimungkinkan oleh Undang-undang, termasuk UU yang sekarang masih berlaku, yakni UU5/ 1974.

Meskipun UU 1/ 1957 sudah tidak berlaku lagi dan yang berlaku sekarang adalah UU 5/ 1974, akan tetapi kedudukan dan sebutan Daerah Istimewa Aceh yang diperoleh berdasarkan keputusan Perdana Menteri No. 1/Misi/1959 itu masih tetap dipertahankan, meskipun semula, karena kurangnya pemahaman atas makna

³⁵² *Ibid.*, hlm. 157-158.

keputusan Perdana Menteri tersebut, direncanakan (dalam RUU) akan dihapuskan. Dalam konsiderans UU No. 5/1974 memang tetap dinyatakan (seperti halnya dalam RUU-nya), “bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan”.³⁵³

Ketentuan ini tidak perlu menjadi halangan untuk memberikan sesuatu yang memang “*istimewa*” bagi daerah Istimewa Aceh. Dalam kaitan ini perlu kiranya kita camkan kembali, makna yang terkandung dalam Penjelasan Umum UU/5/1974, khususnya yang tercantum pada butir 4 huruf a (3) , yang bunyinya adalah sebagai berikut: *Penyerahan urusan-urusan pemerintahan kepada Daerah dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan keadaan dan kemampuan Daerah yang bersangkutan. Dengan demikian isi otonomi itu berbeda antara Daerah yang satu dengan yang lainnya.*³⁵⁴

2. Unsur Yuridis

Djohermansyah Djohan menyatakan terkait dengan kronologi perkembangan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah di NAD, sebelum adanya UU Otonomi Khusus UU 18 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus NAD dan terakhir UU Tentang Pemerintahan Aceh (UU 11/2006), sebagai berikut.³⁵⁵

Kedudukan daerah Aceh telah beberapa kali mengalami perubahan status. Di awal kemerdekaan, Aceh merupakan salah satu keresidenan dalam Provinsi Sumatera. Gubernur Sumatera sendiri pada waktu itu dipegang oleh orang Aceh bernama Mr. Tengku Mohammad Hasan, pada tanggal 5 april 1948 dengan UU No. 10 tahun 1948

³⁵³ Sujamto, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 393

³⁵⁴ Lihat, Penjelasan Umum butir 4 huruf a (3), dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah.

³⁵⁵ Djohermansyah Djohan, *Sejarah Kebijakan Otonomi Khusus*, terdapat dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang-Surut...*, *Op.Cit.*, hlm. 564-567.

keresidenan Aceh berada di bawah Provinsi Sumatera Utara, bersama-sama kersidenan Sumatera Timur dan Keresidenan Tapanuli Selatan. Pada tanggal 17 desember 1949 dengan peraturan menteri pengganti peraturan pemerintah No. 8/Des/WKPM/49, Aceh dinyatakan sebagai Provinsi yang berdiri sendiri lepas dari Provinsi Sumatera Utara. Namun, setelah Republik Indonesia kembali ke negara kesatuan, melalui peraturan pemerintah pengganti UU No. 5 Tahun 1950 Provinsi Aceh kembali ditetapkan menjadi salah satu keresidenan dalam Provinsi Sumatera Utara. Kebijakan ini menimbulkan gejala politik yang menyebabkan terganggunya stabilitas keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat. Guna memenuhi aspirasi dan tuntutan rakyat Aceh, pemerintah mengubah kembali status keresidenan Aceh menjadi daerah otonom Provinsi Aceh. Kebijakan tersebut tertuang dalam UU No. 24 Tahun 1956 tentang "Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara". Sampai pada akhirnya pasca reformasi, pada pemerintahan di bawah Presiden B.J. Habibie, Keputusan Perdana Menteri No.1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh diperkuat dengan dibuatnya UU No. 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan memasukan klausul "peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah".

UU No. 18 Tahun 2001 (sebelum diundangkannya UU No. 11 Tahun 2006), pemerintahan Provinsi NAD mempunyai wewenang antara lain dapat membentuk lembaga peradilan sendiri yang bernama Mahkamah Syar'iah, dan mendirikan lembaga adat Tuha Nanggroe dan Wali Nanggroe. Selain itu, bentuk dan susunan pemerintahan asli masyarakat Aceh di pedesaan yang disebut gampong dan mukim boleh hidup kembali. Bahkan, Provinsi NAD memperoleh bagi hasil sumber daya alam yang lebih besar ketimbang yang diambil pemerintah pusat, dan diizinkan menyelenggarakan pemilihan kepala daerahnya secara langsung.³⁵⁶ Pada akhirnya, UU PA yang baru memberikan dukungan untuk adanya partai politik lokal di Aceh.

Perlu diketahui, Terdapat tiga bagian penting terkait Provinsi NAD, antara lain: *Pertama*, Politik Provinsi Aceh, kehadiran Partai Politik Lokal (Parlok) dalam rangka pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRA dan DPRK) dan pemilihan Kepala Daerah di Aceh memberikan harapan baru di bidang perpolitikan Indonesia. Keberadaan Parlok bagi rakyat Aceh memberikan

³⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 561.

harapan baru sebagai pilihan alternatif yang disenangi karena partai nasional yang sebelumnya telah banyak menyumbang rasa kecewa bagi mereka (rakyat Aceh).³⁵⁷

Selain itu, dengan kehadiran Parlok telah mengurangi tempat bagi partai nasional. Oleh karena itu, persaingan untuk dapat merebut hati rakyat untuk memilih mereka masing-masing sangat terasa kental. Meskipun demikian, pada pemilu legislatif yang baru lalu dewi kemenangan mayoritas tetap berpihak di kubu Parlok. Hal ini memang ada plus minusnya, di satu sisi sebagai orang baru dipercaya tentunya semangat untuk memperjuangkan aspirasi rakyat masih menggebu-gebu. Tetapi di sisi lain, karena orang baru maka mereka perlu banyak waktu untuk dapat mengaktualisasikan keberadaan dan fungsinya.

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintahan Aceh dan pemerintahan Kabupaten/Kota, terkait bidang *Kedua*, yaitu *Sosial Budaya* terdiri atas:³⁵⁸

1. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan urusan dalam skala Aceh yang meliputi:
 - a. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - b. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. penanganan bidang kesehatan;
 - f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
 - g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
 - h. pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
 - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
 - j. pengendalian lingkungan hidup;
 - k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
 - l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
 - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; dan

³⁵⁷ Ahmad Farhan Hamid, *Partai Politik Lokal di Aceh Desentralisasi Politik Dalam Negara Kebangsaan*, Kemitraan Partnership, Jakarta, 2008, hlm. 229-247.

³⁵⁸ Lihat, Pasal 16 ayat 1 s/d 3 UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lain yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota.
2. Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:
 - a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama;
 - b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
 - c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
 - d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
 - e. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 3. Urusan Pemerintahan Aceh yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Aceh.
 4. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota³⁵⁹ merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
 - a. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - b. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. penanganan bidang kesehatan;
 - f. penyelenggaraan pendidikan;
 - g. penanggulangan masalah sosial;
 - h. pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan ketenagakerjaan;
 - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - j. pengendalian dan pengawasan lingkungan hidup;
 - k. pelayanan pertanahan;
 - l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
 - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan; dan
 - n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
 5. Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan khusus pemerintahan kabupaten/kota adalah pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:
 - a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
 - b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
 - c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam; dan
 - d. peran ulama dalam penetapan kebijakan kabupaten/kota.
 6. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat termasuk pemulihan psikososial sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan kabupaten/kota yang bersangkutan.
 7. Selain itu pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan menyelenggarakan pendidikan madrasah ibtidaiyah dan madrasah tsanawiyah, mengelola pelabuhan dan bandara udara umum.³⁶⁰

³⁵⁹ Ketentuan nomor 4 s/d 6, merupakan wewenang bagi daerah kabupaten di Aceh, berdasarkan pasal 17 ayat 1 s/d 3 UU No. 11/06 tentang Pemerintahan Aceh.

³⁶⁰ Lihat juga, ketentuan pasal 18 dan 19 UU 11/06 PA.

Ketiga, bidang Ekonomi, untuk mendukung penyelenggaraan terhadap porsi kewenangan beserta urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan kepada Aceh tersebut, UU Pemerintahan Aceh menentukan bahwa penerimaan Aceh dan Kabupaten/Kota terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan, pendapatan daerah bersumber dari:³⁶¹

- a. Pendapatan Asli Daerah;
- b. Dana Perimbangan;
- c. Dana Otonomi Khusus; dan
- d. lain-lain pendapatan yang sah.

Pembiayaan bersumber dari:³⁶²

- a. sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya;
- b. pencairan dana cadangan;
- c. hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d. penerimaan pinjaman; dan
- e. penerimaan kembali pemberian pinjaman.

Sejalan dengan hal tersebut, sebagian besar penerimaan, pemanfaatan dan tanggungjawab terhadap desentralisasi keuangan yang telah dikemukakan dilakukan oleh Pemerintahan Aceh di Provinsi, sedangkan sebagian kecil lainnya dilakukan dan menjadi porsi bagi kabupaten/kota.³⁶³

Identifikasi status Aceh dalam perspektif UU No. 11 Tahun 2006, dapat dimulai dari beberapa definisi yang dikemukakan dalam Ketentuan Umum UU ini. Pada pasal 1 angka (2), daerah Aceh didefinisikan sebagai berikut:

Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur

Lalu pada angka (4) pada Pasal yang sama, dinyatakan pula bahwa,

³⁶¹ Lihat Pasal 179 ayat 1 dan 2 UU No. 11/06.

³⁶² Lihat Pasal 185 UU No. 11/06.

³⁶³ Tertuang dalam, Pasal 179 ayat 2 jo. Pasal 180 ayat 2 jo. Pasal 181 ayat 3 jo. Pasal 182 ayat 1 jo. Pasal 183 ayat 1, UU No. 11/06 tentang PA.

Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

Berdasarkan penelitian yang dilakukannya, Ronny Sautma Bako mengungkapkan bahwa Pasal 1 angka (2) di atas dapat ditafsirkan antara lain sebagai berikut.³⁶⁴

1. Aceh merupakan salah satu provinsi di Indonesia, yang dibentuk dengan UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Provinsi Sumatera utara;
2. Adanya sifat istimewa bagi masyarakat hukum yang ada di provinsi Aceh, sebagaimana diakui dengan UU No. 43 Tahun 1999;
3. Sebagai masyarakat hukum, provinsi mempunyai kewenangan khusus;
4. Kewenangan khusus meliputi, mengatur dan mengurus sendiri:
 - a. Urusan pemerintahan;
 - b. Kepentingan masyarakat setempat.
5. Kewenangan tersebut harus sesuai dengan:
 - a. Peraturan perundang-undangan
 - b. Sistem dan prinsip NKRI berdasarkan UUD Tahun 1945
6. Dipimpin oleh seorang Gubernur

Jika dilihat dari Penjelasan UU Pemerintahan Aceh, landasan filosofis, yuridis dan sosiologis memiliki kesamaan dengan UU Otonomi Khusus bagi NAD tahun 2001. Di dalamnya dipaparkan juga bahwa sejarah Aceh dalam memperjuangkan kemerdekaan Indonesia, kesetiaan dalam pembangunan dan nilai syariat Islam yang telah tumbuh dan tetap dipertahankan hingga saat ini, adalah antara lain di antaranya.

Perbedaan yang mencolok antara keduanya terletak pada landasan dasar lahirnya kedua UU tersebut. Jika pada UU No. 18 Tahun 2001, titik tekan kelahirannya dilandasi oleh beberapa Ketetapan MPR yang diterbitkan sepanjang

³⁶⁴ Ronny Sautma Bako, *Dampak Pemberlakuan Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Laporan Penelitian yang dilakukan di Provinsi NAD pada Tahun 2007)*, Jurnal Kajian, Vol. 14, No. 3, September 2008, hlm. 368-369.

tahun 1999 hingga tahun 2000 setelah sebelumnya diterapkan Darurat Sipil di Aceh, sementara UU No. 11 Tahun 2006 berangkat dari MoU Helsinki sebagai hasil dari perundingan RI-GAM setelah beberapa saat sebelumnya Tsunami melanda Aceh.³⁶⁵ Pemberian UU No. 11/2006 adalah merupakan proses *reintegrasi sosial, politik, ekonomi dan hukum* di Aceh, sebelum UU tersebut berlaku pemerintah pusat melalui instruksi presiden No. 15 Tahun 2005 membentuk badan reintegrasi aceh (BRA).³⁶⁶

Mengenai Aceh, sepanjang pengaturan UU Pemerintahan Aceh bisa didapati berbagai hal yang ditentukan secara spesifik sebagai kekhususan bagi Aceh yang tidak didapati di daerah-daerah lainnya di Indonesia. Beberapa kewenangan tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Pembagian daerah di Aceh yang dibagi kedalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong.³⁶⁷ Mukim merupakan kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong. Sedangkan kelurahan dan gampong adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim.³⁶⁸
2. Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPR.³⁶⁹ Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.³⁷⁰

³⁶⁵ Lihat, Paragraf ke-7 dan ke-8 Penjelasan UU No. 11 Tahun 2006.

³⁶⁶ Lihat, R. Siti Zuhro, *Peran Stakeholder dalam Reintegrasi*, terdapat dalam, M. Hamdan Basyar (Editor), *Aceh Baru; Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi*, Pustaka Pelajar dan Pusat Penelitian Politik LIPI, Yogyakarta, 2008., hlm. 79.

³⁶⁷ Pasal 2 UU No. 11 Tahun 2006

³⁶⁸ Pasal 1 angka 19 dan angka 20 j.o Pasal 114, Pasal 115 UU No. 11 Tahun 2006. Bandingkan dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang membagi suatu daerah dalam wilayah propinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan. Desa/kelurahan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang terkecil dalam pembagian wilayah suatu daerah lain yang memiliki kesamaan dengan gampong/kelurahan di NAD. Kesamaan tersebut misalnya terletak pada masa jabatan pemimpinnya (kepala desa/kepala gampong) sama-sama 6 tahun. Kepala desa atau kepala gampong sama-sama dipilih secara langsung. Serta sama-sama memiliki sekretaris desa atau sekretaris gampong yang berasal dari PNS. Lihat Pasal 115, Pasal 116 dan Pasal 117 UU No. 11 tahun 2006 dan bandingkan dengan Pasal 202, Pasal 203 dan Pasal 204 UU No. 32 Tahun 2004

³⁶⁹ Pasal 8 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006

³⁷⁰ Pasal 9 UU No. 11 Tahun 2006

3. Rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.³⁷¹
4. Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur.³⁷²
5. Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal yang memiliki hak antara lain; mengikuti Pemilu untuk memilih anggota DPRA dan DPRK; mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota di Aceh.³⁷³
6. Di Aceh terdapat pengadilan Syari'at Islam yang dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Syar'iyah, yang terdiri dari Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama. Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam dengan hukum acara yang ditetapkan berdasarkan Qanun.³⁷⁴
7. Produk hukum sejenis peraturan daerah (perda) di Aceh disebut dengan istilah "Qanun". Terdapat dua macam Qanun, yaitu Qanun Aceh yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRA, dan Qanun Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRK. Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan.³⁷⁵ Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda lebih dari 6 (enam) bulan kurungan dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000.00 (lima puluh juta rupiah). Bahkan Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dapat menentukan jenis dan bentuk ancaman pidana tersendiri.³⁷⁶
8. Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK.³⁷⁷ Di Aceh terdapat institusi atau lembaga yang tidak terdapat di daerah-daerah lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh, Kabupaten/Kota dan DPRA/DPRK,³⁷⁸ Lembaga Wali Nanggroe dan Lembaga Adat,³⁷⁹ Pengadilan Hak Asasi Manusia,³⁸⁰ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi,³⁸¹ dan unit Polisi Wilayahul Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja, sebagai penegak Syari'at Islam.³⁸²

Menurut Saldi Isra, dalam hal pembagian kewenangan, UU No. 11 Tahun 2006 sama seperti prinsip yang diterapkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kedua UU ini mengandung prinsip *residu power*

³⁷¹ Pasal 8 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006

³⁷² Pasal 8 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2006

³⁷³ Pasal 75 sampai dengan Pasal 88 UU No. 11 Tahun 2006

³⁷⁴ Pasal 128 sampai dengan Pasal 137 UU No. 11 Tahun 2006

³⁷⁵ Pasal 232 sampai dengan Pasal 245 UU No. 11 Tahun 2006

³⁷⁶ Pasal 241 UU No. 11 Tahun 2006 bandingkan dengan ketentuan Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004

³⁷⁷ Pasal 10 UU No. 11 Tahun 2006

³⁷⁸ Pasal 138 sampai dengan Pasal 140 UU No. 11 Tahun 2006

³⁷⁹ Pasal 96 sampai dengan Pasal 99 UU No. 11 Tahun 2006

³⁸⁰ Pasal 228 UU No. 11 Tahun 2006

³⁸¹ Pasal 229 UU No. 11 Tahun 2006

³⁸² Pasal 244 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006.

(pembagian kewenangan sisa) dalam penataan hubungan pusat-daerah.³⁸³ Hal itu terlihat misalnya pada Pasal 7 UU Pemerintahan Aceh yang menyatakan:

- (1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.
- (2) Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Penting untuk diperhatikan lebih lanjut, menurut Saldi, pembagian kewenangan sebagaimana ditentukan dalam UU Pemerintahan Aceh sangat rentan terhadap konflik kepentingan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Aceh). Potensi itu muncul karena adanya frasa “urusan pemerintahan yang bersifat nasional”. Berkenaan dengan frasa itu, Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) UU No 11/2006 menyatakan:

Urusan pemerintahan yang bersifat nasional yang dimaksudkan dalam ketentuan ini termasuk kebijakan di bidang perencanaan nasional, kebijakan di bidang pengendalian pembangunan nasional, perimbangan keuangan, administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Penjelasan frasa “urusan pemerintahan yang bersifat nasional” sekali lagi membuktikan bahwa pembagian kewenangan antara pusat dan daerah sengaja dirumuskan sedemikian rupa sehingga sulit dirumuskan dan diimplementasikan. Apalagi, hampir tidak urusan daerah yang terkait dengan urusan pemerintahan yang bersifat nasional. Jadi, prinsip *residu power* dieleminasi sedemikian rupa sehingga pemerintah pusat dapat melakukan intervensi untuk semua urusan yang

³⁸³ Saldi Isra, *Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Makalah yang disampaikan dalam FGD dengan tema “Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Pemerintahan Aceh, diselenggarakan oleh Forum LSM Aceh bekerja sama dengan Forbes BRA, di Banda Aceh, 22 Novemver 2006., hlm. 9

sudah diserahkan kepada daerah. Posisi pemerintah pusat akan semakin dominan karena menurut Pasal 249 UU No 11/2006 menentukan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.³⁸⁴

Sebetulnya, titik rawan lain dalam pembagian urusan muncul karena adanya ketentuan Pasal 11 Ayat (1) UU No 11/2006 yang menyatakan, *pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh, kabupaten, dan kota*. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 11 Ayat (1) dinyatakan:

“Yang dimaksud dengan: Norma adalah aturan atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk pelaksanaan otonomi daerah. Standar adalah acuan yang dipakai sebagai patokan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Prosedur adalah metode atau tata cara untuk melaksanakan otonomi daerah”

Sekalipun ditentukan bahwa “norma”, “standar”, dan “prosedur” tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota, kehadiran Pasal 11 Ayat (1) potensial mengurangi kemandirian dalam melaksanakan urusan. Tidak hanya itu, Pasal Ayat (1) dan pejelesannya tidak menentukan secara eksplisit bentuk hukum penetapan norma, standar, dan prosedur dimaksud. Bisa jadi, akan muncul penetapan norma, standar, dan prosedur dalam berbagai bentuk hukum mulai dari peraturan pemerintah sampai dengan Peraturan Gubernur.³⁸⁵

3. Unsur Aplikasi

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ *Ibid.*

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan ditengah jalan.³⁸⁶ Upaya perbaikan Pilkada pada tahun-tahun terakhir ini mengalami perbaikan yang signifikan, terutama adanya payung hukum atas dibolehkannya calon perseorangan maupun diusung oleh partai lokal (misalnya Aceh) untuk mengikuti pentas politik di daerah.

Daerah Nanggroe Aceh Darussalam tidak mau ketinggalan terkait adanya calon perseorangan yang berlaku umum (untuk semua daerah), dalam hal ini Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-VIII/2010, terhadap para Pemohon, antara lain: *Pertama*, Tami Anshar Mohd Nur Calon Bupati/Wakil Bupati Kabupaten; *Kedua*, Pidie Faurizal Calon Bupati/ Wakil Bupati Kabupaten Bireun; *ketiga*, Zainuddin Salam Calon Bupati/Wakil Bupati Kabupaten Aceh Timur; *keempat*, Hasbi Baday Calon Bupati/ Wakil Bupati Kabupaten Simeulue. Keseluruhan pemohon menyerahkan kuasanya terhadap Mukhlis, S.H., Safaruddin, S.H., dan Marzuki, SH.³⁸⁷

Para Pemohon mengajukan surat permohonan bertanggal 20 Mei 2010 yang diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 31 Mei 2010 dengan registrasi

³⁸⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, *Op.Cit.*, hlm. 250.

³⁸⁷ Lihat, Putusan MK RI Nomor 35/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Nomor 35/PUU-VIII/2010 dan diperbaiki terakhir dengan surat permohonan bertanggal 17 Juni 2010 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 17 Juni 2010, menguraikan hal-hal sebagai berikut:³⁸⁸

1. Keseluruhan Pemohon berprofesi sebagai wiraswasta yang mempunyai kepentingan terkait dengan permohonan pengujian Undang-Undang *a quo* dan sangat berkepentingan terhadap pemilihan umum kepala daerah baik untuk mencalonkan diri maupun dicalonkan. Bahwa di daerah Provinsi Aceh akan dilangsungkan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) untuk Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota pada Tahun 2011 yang akan datang, di mana para Pemohon berkeinginan untuk ikut mencalonkan diri/dicalonkan;
2. Sebagaimana kita ketahui sebelumnya, calon perseorangan/independen sudah diatur/dibenarkan oleh ketentuan Pasal 67 ayat (1) huruf d UU 11/2006 dan bahkan telah diterapkan dalam Pemilukada Tahun 2006 akan tetapi berdasarkan Pasal 256 UU 11/2006 Pemerintahan Aceh ketentuan yang mengatur calon perseorangan/independen dalam pemilihan kepala daerah hanya dilaksanakan untuk pertama kali sejak Undang-Undang ini diundangkan, yaitu untuk Pemilukada Tahun 2006, sedangkan untuk Pemilukada selanjutnya Pasangan Calon hanya dapat diusulkan/diajukan oleh Parpol atau gabungan Parpol. Dengan kata lain tidak memberikan peluang sama sekali bagi Pasangan Calon Independen (yang tidak memiliki kendaraan politik atau Parpol) termasuk halnya para Pemohon;
3. Bahwa para Pemohon berkeyakinan dengan adanya ketentuan Pasal 256 UU 11/2006 jelas-jelas tidak memberi peluang bagi para Pemohon untuk mencalonkan diri/dicalonkan dalam rangka Pemilukada Tahun 2011. Serta Pasal 256 UU 11/2006 bertentangan dengan hak konstitusional para Pemohon yang dijamin oleh UUD 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2).

Menurut Ni'matul Huda,³⁸⁹ pengertian frasa “dipilih secara demokratis”

dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak harus diartikan dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih secara tidak langsungpun dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis. Namun demikian, makna pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UUD 1945 adalah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-VIII/2010 dapat diketahui alasan dikabulkannya pokok permohonan Pemohon, dalam hal ini menguji konstitusionalitas Pasal 256 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ Lihat, Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, Cet. I, November 2011., hlm. 190.

tentang Pemerintahan Aceh, dengan cara melihat dasar permasalahan hukum/kronologi hukum dan pertimbangan Hakim konstitusi yang berisi antara lain:³⁹⁰

1. Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004) dan setelah Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-III/2005, pembentuk Undang Undang mengundang UU 11/2006 yang di dalamnya memuat ketentuan tentang tata cara pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (1) yang menyatakan, "*Pasangan calon Gubernur/Wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) diajukan oleh: a. partai politik atau gabungan partai politik; b. partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal; c. gabungan partai politik dan partai politik lokal; dan atau d. perseorangan*";
2. Ketentuan Pasal 67 ayat (1) huruf d UU 11/2006, menurut Mahkamah, membuka kesempatan bagi calon perseorangan dalam proses pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dan juga pemberian peluang dari pembentuk Undang-Undang dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah agar lebih demokratis. Selain itu juga membuka peluang calon perseorangan dan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga Aceh dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat daerah, serta mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945;
3. Perlu diingat, ketentuan Pasal 67 ayat (1) huruf d Undang-Undang *a quo* dibatasi oleh ketentuan Pasal 256 UU 11/2006 yang menyatakan, "*ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam pemilihan gubernur/Wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak Undang-Undang a quo diundangkan*";
4. Bahwa terkait dengan permasalahan hukum tersebut Mahkamah memberikan pertimbangan sebagai berikut:
 - a). bahwa tidak memberikan kesempatan kepada calon perseorangan dalam PemiluKada bertentangan dengan UUD 1945, padahal berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007, bertanggal 23 Juli 2007 calon perseorangan diakui dan diperbolehkan. Dalam putusan *a quo*, Mahkamah memberi pertimbangan bahwa Pasal 256 UU 11/2006 dapat menimbulkan terlanggarnya hak warga negara yang bertempat tinggal di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang justru dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945;
 - b). bahwa berdasarkan putusan *a quo*, pembentuk Undang-Undang kemudian mengakomodasi calon perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada) dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 12/2008). Dengan demikian, calon perseorangan dalam PemiluKada secara hukum berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia;
 - c). bahwa apabila memperhatikan pertimbangan hukum Mahkamah dalam putusan *a quo* dihubungkan dengan adanya perubahan hukum yang berlaku secara nasional mengenai calon perseorangan dalam PemiluKada, maka keberlakuan norma Pasal 256 Undang-Undang *a quo* menjadi tidak relevan lagi. Apalagi jika pasal tersebut tetap dilaksanakan oleh Penyelenggara Pemilu Komisi Independen Pemilihan (KIP

³⁹⁰ Putusan MK RI Nomor 35/PUU-VIII/2010,... *Op. Cit.*

Provinsi/Kabupaten/Kota) maka justru akan menimbulkan perlakuan yang tidak adil kepada setiap orang warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang akan mencalonkan diri melalui calon perseorangan, karena hak konstitusionalnya yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945 menjadi terlanggar;

- d). bahwa Mahkamah tidak menafikan adanya otonomi khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, namun calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak termasuk dalam keistimewaan Pemerintahan Aceh menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3893), yang menyatakan: "*Pasal 3 (1) Keistimewaan merupakan pengakuan bangsa Indonesia yang diberikan kepada daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turuntemurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan; (2) Penyelenggaraan Keistimewaan meliputi: a. penyelenggaraan kehidupan beragama; b. penyelenggaraan kehidupan adat; c. penyelenggaraan pendidikan; dan d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah*".

Ditambahkan lagi, menurut Hakim Konstitusi, hubungan antara UU 32/2004 dengan UU 11/2006 tidak dapat diposisikan dalam hubungan hukum yang bersifat umum dan khusus (*vide* Putusan Mahkamah Nomor 5/PUU-V/2007 bertanggal 23 Juli 2007). Fakta hukum lainnya, Provinsi Papua yang merupakan daerah otonomi khusus, juga memberlakukan calon perseorangan dalam Pemiluakada.

Disisi lain, terkait aplikasi penerapan UU No. 11 Tahun 2006 bagi NAD, terdapat hal menarik yaitu tentang keberadaan Qanun menghiasi dunia pemerintahan di daerah serambi Mekah tersebut. Qanun tersebut berisi macam-macam peraturan di dalamnya, mulai dari penerapan syari'at Islam khusus di wilayah Aceh, sampai penerapan pidana yang di atur secara khusus lewat Qanun (misalnya pelanggaran zina, judi, dls).

Perlu diketahui, sebelum adanya ketentuan Qanun (pidana) yang diterapkan di Aceh melalui UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otsus NAD, Terdapat peradilan pidana yang berasal dari adat asli daerah Aceh yang sudah lama keberadaannya, hal ini oleh A. Breekland disebut *Peradilan Musapat* yang

kewenangannya mengadili kasus pidana untuk warga asli daerah Nanggroe Aceh Darussalam. Menurut A. Breekland dalam penelitiannya pada Tahun 1920-1923 menyebutkan:³⁹¹

Musapat adalah pengadilan biasa untuk warga swapraja. Ia dipandang wajib menerapkan hukum Islam baik untuk kasus pidana maupun perdata. Oleh sebab itu dalam sidangnya duduk seorang ulama sebagai “penasihat”, juga dalam perkara pidana, walaupun hukum pidana Islam tidak banyak diterapkan. Bila telah terbukti bahwa terdakwa bersalah melakukan pencurian misalnya, ketua sidang dengan khidmat bertanya kepada penasihat, “Teungku (sebutan untuk ulama aceh), apakah hukuman yang harus dijatuhkan?” sang teungku menjawab dengan sama seriusnya, “Tangan kanannya harus dipotong.” Ketua sidang berdiam diri sejenak agar nasihat itu diresapi oleh yang hadir, dan sekaling mempertimbangkan siapa dari anggota sidang yang akan ditanyai terdahulu mengenai hukuman yang cocok. Sekiranya ketua menyakan kepada anggota yang terkemuka, tentu kedua anggota lainnya akan menyetujui pendapat anggota terkemuka itu. Tetapi kalau ditanyakan kepada anggota yang paling tidak penting, tentu pertamanya ia akan mencoba mengembalikan masalahnya kepada anggota yang terkemuka, untuk menghindari memberikan jawaban. Tapi kalau pemberian jawaban tak bisa dihindari lagi, ia akan menyebutkan hukuman penjara beberapa bulan atau beberapa tahun. Berdasarkan usulan hukuman tersebut dapat dimulai pembicaraan yang penuh tenggang rasa mengenai besarnya hukuman. Dari pembicaraan itu ketua sidang dapat menetapkan hukuman yang kemungkinan dapat disetujui oleh semua anggota. Penasihat Islam selama itu melihat saja dengan wajah penuh perhatian, cukup ramah, namun tidak mengucapkan sepatah kata pun.

Istilah “Qanun” menurut A. Qodri Azizy berasal Yunani yang masuk menjadi bahasa Arab melalui bahasa Suryani yang berarti “alat ukur” dan kemudian diartikan menjadi “kaidah”. Dalam bahasa Arab, menurut Qodri, kata kerjanya ialah “Qanna” yang artinya membuat hukum (*law making*). Kemudian Qanun dapat berarti hukum (*law, recht*), ruh, *regulation, statute, code*. Dikatakannya pula bahwa yang sinonim dengan Qanun adalah: *hukm, ahkam*,

³⁹¹ A. Breekland, *Pengalaman Seorang Amtenar Muda pada Pengadilan di Aceh 1920-1923*, Terdapat dalam, S.L. Van der Wal (Penyunting), *Kenang-Kenangan Pangrehpraja Belanda 1920-1942*, Djambatan, Jakarta, 2001., hlm. 273-274.

aqidah, qowaid, dustur, dhawabith, ras, rusm. Dalam buku Al Mawardi, *al Ahkam al Sulthoniyyah*, dapat diterjemahkan menjadi Hukum Tata negara (*Constitutional Law, Staatsrecht*). Qanun dapat dipergunakan dalam dan untuk berbagai hal: *qawanin al siyasa* (ketentuan hukum dalam bidang publik atau hukum publik).³⁹²

Meskipun telah diterbitkan berbagai UU tentang keistimewaan Aceh, pemakaian istilah Qanun untuk menunjukkan peraturan yang khusus berlaku di Aceh baru diadopsi setelah UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Aceh.³⁹³ ketika UU No. 11 Tahun 2006 diterbitkan, Qanun kembali digunakan sebagai bagian dari kekhususan Aceh. Definisi Qanun dalam UU ini berbeda dengan definisi dalam UU sebelumnya. UU Pemerintahan Aceh membagi Qanun menjadi dua, yaitu Qanun Aceh,³⁹⁴ dan Qanun kabupaten/kota.³⁹⁵

Perbandingan lainnya adalah, dalam Penjelasan UU Otonomi Khusus bagi Aceh, secara eksplisit menyebutkan bahwa sebagai instrumen kekhususan Aceh, Qanun Provinsi NAD dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialist derogat legi generalis* dan Mahkamah

³⁹² A. Qodri Azizy, *Eklektifisme Hukum Nasional; Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Cet. II, Gama Media, Yogyakarta, 2004, hlm. 58

³⁹³ Lihat, UU No. 18 Tahun 2001 Pasal 1 angka (8), "*Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus*".

³⁹⁴ UU No. 11 Tahun 2006, Pasal 1 angka (21) berbunyi "*Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh*".

³⁹⁵ UU No. 11 Tahun 2006, Pasal 1 angka (22) berbunyi "*Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh*".

Agung berwenang melakukan uji materiil terhadapnya.³⁹⁶ Dengan begitu, meskipun dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa Qanun Aceh dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia sama dengan peraturan daerah, namun dengan kalimat di atas masih terdapat keleluasaan dan membuat, memberlakukan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan yang setuju bersama DPRD NAD dengan Gubernur dalam bentuk Qanun.³⁹⁷

Pengaturan UU Pemerintahan Aceh dari sudut ini, bagi sebagian kalangan, merupakan suatu kemunduran dari UU No. 18 Tahun 2001. Anggapan ini dikuatkan dengan ketentuan UU No. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (revisi terhadap UU No. '10 Tahun 2004), khususnya yang berkaitan dengan ketentuan tentang hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.³⁹⁸

Dalam konteks ini, asas "*lex superior derogat lex inferior*" jelas berlaku, bahwa peraturan yang berada di bawah hierarki peraturan yang lainnya tidak dibenarkan bertentangan dengan peraturan yang hierarkinya lebih tinggi seperti

³⁹⁶ Kalimat lengkapnya: "*Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas lex specialist derogat lex generalis dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil terhadap Qanun.*" Lihat pada paragraf kedua sebelum akhir Ketentuan Umum Penjelasan UU No. 18 Tahun 2001.

³⁹⁷ Hal ini pula yang membedakan antara Qanun dengan Perdasi, Perdasus, dan Perda dalam beberapa daerah lainnya di Indonesia. Lihat penjelasan Wahidin Adams, *Perbandingan Hirarki Qanun, Perdasi, Perdasus dan Perda dalam Sistem Hukum Nasional*, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 1 Nomor 2, September 2004, hlm. 34

³⁹⁸ Lihat, Pasal 7 UU No. 12 tahun 2011 berbunyi sebagai berikut: 1. *Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.* 2. *Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

diuraikan dalam Pasal 7 ayat (1) di atas. Terkait dengan kedudukan Qanun paska penerbitan UU Pemerintahan Aceh, ketentuan ini tampak juga sekaligus mendegradasi asas "*lex specialis derogat legi generalis*" sebab asas ini memang tidak dinyatakan secara eksplisit sebagaimana di dalam UU Otonomi Khusus bagi Aceh tahun 2001 di atas. Hal ini salah satu perbedaan antara UU No. 18 Tahun 2001 dengan UU No. 11 Tahun 2006 kaitannya dengan ketentuan UU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Posisi Qanun dalam perspektif UU No. 18 Tahun 2001 dikaitkan dengan UU No. 10 Tahun 2004 lebih kuat daripada posisi Qanun dalam perspektif UU No. 11 Tahun 2006 yang kemudian dikaitkan dengan UU No. 12 Tahun 2011.³⁹⁹

Jika diamati lebih lanjut, satu-satunya klausul (ketentuan) dalam UU No. 11 Tahun 2006 yang substansi kekuatan hukumnya sama seperti dalam ketentuan UU No. 18 Tahun 2001 adalah mengenai pelaksanaan syariat Islam saja. Hal ini diatur dalam Pasal 235 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2006, yang berbunyi sebagai berikut: "*Qanun sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang mengatur tentang pelaksanaan syari'at Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung*"⁴⁰⁰

Dari paparan ini, maka jelaslah bahwa Qanun Aceh dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia merupakan peraturan Daerah NAD yang

³⁹⁹ Lihat, Sufriadi, *Wali Nanggroe dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia; Sebuah Gagasan untuk Mewujudkan Konstruksi Ideal Wali Nanggroe di Nanggroe Aceh Darussalam*, Tesis Magister Ilmu Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, FH UII, Yogyakarta, 2012., hlm. 177.

⁴⁰⁰ Ayat (3) Pasal ini berkaitan dengan pengujian terhadap Qanun yang dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung. Sebelumnya, pada ayat (2) dinyatakan bahwa pemerintah dapat membatalkan Qanun jika dinilai bertentangan dengan tiga hal sebagaimana telah dikemukakan.

juga berlaku terhadapnya ketentuan-ketentuan pembentukan peraturan daerah di daerah-daerah lainnya di Indonesia. Perbedaannya, seperti disinggung di atas hanya terhadap Qanun yang berorientasi untuk melaksanakan syariat Islam. Berbeda dengan Qanun-Qanun yang berorientasi pada hal lainnya, Qanun yang berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam tidak dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat secara sepihak, melainkan harus diajukan uji materi ke Mahkamah Agung.

Dalam hal pembentukan Qanun di Aceh Darussalam, rujukan utamanya selain langsung kepada UU Pemerintahan Aceh, juga telah dibentuk Qanun No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun sebagai aturan implementatif dari UU Pemerintahan Aceh dalam hal pembuatan Qanun. Jika diamati, ketentuan-ketentuan di dalamnya, Qanun Tata Cara Pembentukan Qanun merupakan turunan dari ketentuan yang telah ada dalam UU Pemerintahan Aceh. Sementara terkait dengan ketentuan-ketentuan yang lebih umum seperti asas dalam pembentukan Qanun, sepenuhnya merupakan turunan dari UU No. 10 Tahun 2004.

UU Pemerintahan Aceh menentukan bahwa DPRA dan Pemerintah Aceh (eksekutif) merupakan elemen penyelenggara pemerintahan di Aceh, sehingga keduanya memiliki kedudukan khusus dalam pembentukan Qanun.⁴⁰¹ Dari sini, meskipun pembentukan Qanun pada dasarnya menjadi tugas dan wewenang

⁴⁰¹ Lihat, UU No. 11 Tahun 2006, Pasal 23 ayat (1) huruf (a) menentukan bahwa DPRA mempunyai tugas dan wewenang untuk "*membentuk Qanun Aceh yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama*".

DPRA, namun tetap tidak dapat dilepaskan dari peran eksekutif dalam pembahasannya.⁴⁰²

Kedua pasal dan ayat di atas lebih lanjut berimplikasi dalam hal pengesahan terhadap Qanun suatu Qanun yang hendak diundangkan atau dimasukkan ke lembaran daerah. Terkait hal ini, Qanun No. 3 Tahun 2007 menentukan sebagai berikut:

Pasal 36

- (1) *Rancangan Qanun yang telah disetujui bersama oleh DPRA/DPRK dan Gubernur/bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRA/DPRK kepada Gubernur/bupati/walikota untuk disahkan menjadi Qanun.*
- (2) *Penyampaian rancangan Qanun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.*

Pasal 37

- (1) *Rancangan Qanun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ditetapkan oleh Gubernur/bupati/walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Qanun tersebut disetujui bersama oleh DPRA/DPRK dan Gubernur/bupati/walikota.*
- (2) *Dalam hal rancangan Qanun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak di tanda tangani oleh Gubernur/bupati/walikota dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Qanun disetujui bersama; maka rancangan Qanun tersebut sale menjadi Qanun dan wajib diundangkan.*

D. Desentralisasi Asimetris di Papua dan Papua Barat

1. Unsur Politik-Historis

Sejarah konflik yang terjadi di Provinsi Papua khususnya pemerintahan daerahnya, dimulai sejak Pemerintah Belanda secara resmi melepaskan daerah jajahannya kepada pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 27 Desember 1948 melalui Perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB), namun tetap mempertahankan jajahannya terhadap New Guinea Barat.⁴⁰³ Daerah New Guinea

⁴⁰² Lihat, Qanun No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, Pasal 10 ayat (1) "DPRA memegang kewenangan membentuk Qanun Aceh bersama Gubernur". Serta, Pasal 34 ayat (1) yang berbunyi, "Pembahasan rancangan Qanun di DPRA/DPRK dilakukan oleh DPRA/DPRK bersama Gubernur/Bupati/Walikota".

⁴⁰³ Hal ini dapat dilihat dalam risalah sidang perkara di MK terkait pemekaran daerah Papua, meskipun di dalam permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi tersebut dituliskan bahwa sejarah konflik di Papua berlangsung jauh sebelumnya, termasuk dengan konflik yang

Barat yang dimaksudkan dalam perjanjian itulah yang kemudian dinamakan Irian Jaya dan sekarang disebut Papua. Dalam perjanjian itu, tercantum klausula bahwa; “*Mengenai status New Guinea akan ditentukan melalui negoisasi*” antara Indonesia dan Belanda dalam jangka 1 tahun masa transisi kepemilikan wilayah. Artinya, status Papua yang masih menunggu negosiasi selanjutnya ini menempatkan Papua dalam kondisi yang masih kurang menentu.⁴⁰⁴

Pihak Belanda tidak tinggal diam pada situasi seperti ini. Mereka menggagas pembentukan Dewan Nieuw Guinea dalam upaya memanfaatkan suara rakyat Papua. Termasuk kemudian pada Oktober 1961, membentuk Komite Nasional Papua yang mempunyai tugas untuk :

Mengeluarkan manifesto yang berkaitan dengan masalah; Pertama, Bendera Papua; Kedua, lagu kebangsaan Papua; Ketiga, Pernyataan West Nieuw Guinea diubah menjadi Papua Barat; Keempat, nama bangsa menjadi Papua; dan Kelima, mengusulkan pengibaran Bendera Papua pada tanggal 1 November 1961.⁴⁰⁵

Hal yang menjadikan pemerintahan di Papua menjadi tidak menentu ini dipermasalahan oleh pemerintah Indonesia yang mengajukan permasalahan tersebut kepada pihak internasional. Selain itu, pihak pemerintah Indonesia juga mengupayakan mobilisasi dalam negeri dalam upaya memasukkan Papua menjadi wilayah Republik Indonesia, dengan gagasan Soekarno yang lebih dikenal dengan

terjadi antara Pemerintah Indonesia dan Belanda. Lihat, *Permohonan Perkara Nomor Registrasi 018/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 45 Tahun 1999*.

⁴⁰⁴ Lihat, Jusach Eddy Hosio, *Papua Barat dalam Realitas Politik NKRI*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta, Maret 2009., hlm 45-46.

⁴⁰⁵ Pengibaran inilah yang dianggap sebagai tonggak Proklamasi Papua Merdeka, yakni pada tanggal 1 November 1961. Lihat, *Papua Dalam Konflik Berkepanjangan: Mencari Akar Penyelesaian Masalah Konflik Papua*, Laporan Penelitian Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Januari 2004., hlm. 10., Bandingkan, George Junus Aditjondro, *Cahaya Bintang Kejora*, ELSAM, Jakarta, 2000., hlm. 8-13.

TRIKORA (Tri Komando Rakyat), seiring tindakan Belanda yang mengadakan Agresi Militer II ke Yogyakarta.⁴⁰⁶

Status ini menjadi semakin tidak menentu setelah pihak Amerika Serikat mendesak pengalihan Papua dengan jalan memfasilitasi perjanjian pengalihan otoritas secara administratif Papua, dari Belanda ke PBB. Di dalam Pasal 18 yang tertera di Perjanjian New York (New York Agreement) pada tanggal 15 Agustus 1962, tertulis “Indonesia akan mengatur segala hal dengan bantuan dan partisipasi PBB memberikan kesempatan kepada Papua untuk memilih apakah menginginkan menjadi negara bagian Indonesia atau tidak”. Dengan kata lain, yang dicantumkan dalam dokumen itu adalah bagaimana melaksanakan penentuan pendapat bagi rakyat Papua yang disebut dengan *The Act of Free Choice* atau Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera).⁴⁰⁷

Metode yang dilaksanakan pada Pepera ini adalah melalui bentuk pengambilan suara dengan sistem delegasi yang telah ditentukan. Hasilnya, para delegasi terpilih memutuskan secara aklamasi untuk bergabung dengan Republik pada tanggal 15 Agustus 1969. *The Act of Free Choice* diterima oleh Sidang

⁴⁰⁶ Isi Trikora adalah: (1). gagalkan pembentukan negara boneka Papua bentukan Belanda. (2). Kibarkan sang merah-putih di Irian Jaya tanah Republik Indonesia. (3). Mempersiapkan diri untuk mobilisasi umum untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Lihat, Jusach Eddy Hosio, *Papua Barat..., Op.Cit.*, hlm. 171-180.

⁴⁰⁷ Secara umum, isinya memuat beberapa hal, yaitu: *Pertama*, Belanda menyerahkan kekuasaan atas Irian Jaya kepada UNTEA; *Kedua*, Terhitung tanggal 1 Mei 1963, UNTEA sebagai yang memikul tanggungjawab administrasi di Papua menyerahkan pada Indonesia; *Ketiga*, Untuk akhir tahun 1969, di bawah pengawasan Sekjend PBB dilakukan *The Act of Free Choice*; *Keempat*, Dalam tenggang waktu antara 1963-1969 akan mengembangkan dan membangun wilayah Papua. Lihat, Decki Natalis Pigay, *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000., hlm. 130, 136 & 137.

Umum PBB dan Papua yang diubah namanya sebagai Irian Barat, serta secara resmi menjadi provinsi ke-27 dari Indonesia pada tanggal 19 November 1969.⁴⁰⁸

Tidak dapat dipungkiri, hasil ini menjadi sumber yang mendukung terjadinya konflik dengan wajah lain, yakni konflik yang merupakan manifestasi dari protes banyak kelompok yang menganggap bahwa pelaksanaan Pepera tersebut telah cacat secara hukum. Sistem yang dibangun sebagai mekanisme pelaksanaan Pepera menurut pendapat mereka sangat tidak *fair*, dan bertentangan dengan prinsip internasional yang menerapkan *one man one vote*.⁴⁰⁹

Sejak penerimaan resmi melalui pengesahan Resolusi PBB tersebut, maka secara resmi pula pemerintahan provinsi di Irian Barat berpindah tangan kepada Pemerintah Indonesia yang segera mengadakan beberapa regulasi awal yang ditentukan oleh pemerintah pusat terhadap provinsi tersebut. Secara langsung, melalui UU No. 12 tahun 1969, dilakukan pembentukan provinsi otonom Irian Barat dan kabupaten-kabupaten otonom di Provinsi Irian Barat. Melalui UU ini, dimaksudkan untuk memberikan hak otonomi kepada Pemda Irian Jaya untuk mengurus rumah tangga sendiri.⁴¹⁰

Perlu ditambahkan, regulasi-regulasi ini tidak dapat menjadikan Papua sepi dari konflik. Keinginan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan

⁴⁰⁸ Laporan Komisi Independen yang disponsori oleh Council on Foreign Relations & Center for Preventive Action, lihat, David L. Phillips, *Komisi Untuk Indonesia: Perdamaian dan Perkembangannya di Papua*, The Council on Foreign Relation, Inc, New York, 2003., hlm, 20.

⁴⁰⁹ Pelanggaran terhadap prinsip utama demokrasi yang dianut secara universal tersebut mengakibatkan meskipun secara resmi PBB telah menyatakan Papua sebagai wilayah Indonesia melalui resolusinya. Anggapan masyarakat tentang ilegalnya hasil Pepera tersebut masih terus menguat. Bahkan jauh setelahnya, saat ini mulai ada yang menggagas untuk melakukan Pepera ulang terhadap rakyat Papua, karena dalam anggapannya, Pepera yang lama tidak *fair* dan memutarbalikkan sejarah Papua sebagai sebuah entitas. Lihat: *Papua dalam konflik...*, *Op.Cit.*, hlm. 1.

⁴¹⁰ Tuhana Taufiq Andrianto, *Mangapa Papua Bergolak?*, Gama Global Media, Yogyakarta, Cet-II, April 2001., hlm. 30-32.

Republik Indonesia masih terus-menerus terdapat di sana. Akibatnya adalah pemerintah pusat melakukan dominasi politik yang mengakibatkan makin merasa termarginalkannya rakyat Papua, termasuk untuk hal-hal mendasar seperti perencanaan dan formulasi kebijakan untuk pembangunan, minimnya peran serta masyarakat asli Papua, bahkan terdapatnya intervensi kultural. Hal-hal tersebut makin memupuk keresahan masyarakat lokal dan makin membangkitkan apa yang dinamakan nasionalisme Papua.⁴¹¹

Bangkitnya perasaan nasionalisme Papua dan pola pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, makin memperuncing konflik yang terjadi disana. Termasuk diantaranya bagaimana pemerintah pusat melakukan kontrak karya dengan PT. Freeport. Kontrak karya yang digagas pada tahun 1967 itu ikut memupuk kecemburuan sosial yang terjadi karena proses-proses pemberian sumber daya alam Papua kepada PT. Freeport Indonesia. Hal yang alih-alih memberdayakan masyarakat Papua, tetapi makin meramaikan peta konflik dengan hadirnya wajah baru.⁴¹²

⁴¹¹ *Ibid.*, hlm. 2.

⁴¹² Dalam catatan Ir. Alibasjah Inggriantara, SE, MMBAT ia mengutip beberapa persoalan mendasar yang ia nilai amat mengecewakan penduduk asli Papua mengenai keberadaan PT. Freeport Indonesia, yaitu: *Pertama*, Tidak legalnya penyerahan kepada Freeport, karena seharusnya menunggu pelaksanaan *pleebisit* 1969, karena pada saat itu Papua belum diputuskan untuk menjadi wilayah integral dari Indonesia. Hal ini diduga sebagai 'hadiah' kepada Amerika Serikat yang punya peran besar melengserkan orde lama di Indonesia. *Kedua*, dari segi kultural, penandatanganan itu sama sekali tidak melibatkan penduduk asli Papua. Oleh karenanya, banyak adat-adat penduduk setempat yang dilanggar melalui pengerukan isi perut bumi Papua, misalnya bagi Suku Amungme yang percaya bahwa di beberapa gunung di wilayah Papua merupakan tempat bersemayam arwah Jomun-Nerek, nenek moyang bagi orang Amungme. *Ketiga*, dari aspek ekonomi, kontrak itu dinilai sangat merugikan penduduk Papua. Melalui pola penguasaan saham, hasil yang didapatkan oleh penduduk asli maupun Pemerintah Indonesia sangatlah minim. *Keempat*, secara geologis areal kontrak karya itu terlalu besar sehingga untuk harga yang diberikan kepada PT Freeport, sangatlah murah, padahal PT. Freeport menjadi perusahaan tambang terbesar ketiga di seluruh dunia melalui penambangan di Papua tersebut. *Kelima*, aspek kesejahteraan yang diberikan oleh PT. Freeport, terlalu kecil. Dengan penghasilan yang luar biasa besarnya, selama 21 tahun produksi (1973-1994), PT. Freeport hanya menyisihkan anggaran sebesar 5,56% saja untuk

Akumulasi dari eskalasi konflik, pola pendekatan sentralistik dan menjaga kepentingan ekonomi pemodal di Papua, menjadikan pemerintah pusat melakukan pola represif dengan menjadikan Papua sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Salah satu alasan terbesar melakukan ini juga karena makin menguatnya kekuatan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Hasilnya, pada tahun 1970 sejumlah tokoh militer kelompok Papua Merdeka mulai menyerah dan praktis makin melemahkan kekuatan OPM. Di satu sisi, melemahnya OPM ini adalah hal yang baik, namun di sisi yang lain malah menjadi alat justifikasi untuk menstigma masyarakat yang menolak melepaskan tanah untuk keperluan proyek pembangunan pemerintah maupun swasta.⁴¹³

Permasalahan OPM ini sama sekali tidak pernah terselesaikan dengan tuntas. Padahal dari sisi lain, separatisme non-OPM dari hari ke hari juga makin menunjukkan peningkatan aktivitas dan kegiatan. Termasuk ketika kekuasaan Orde Baru telah padam dan digantikan dengan pemerintahan orde reformasi. Meski berbagai kekerasan dengan gaya militerisme telah dijanjikan akan dikurangi di wilayah Provinsi Papua.

program sosial. Walau setelah tahun 1994 meningkat, namun jumlahnya tetap saja tidak lebih dari 10%. *Keenam*, PT. Freeport masih kurang menunjukkan perhatian yang baik terhadap lingkungan hidup, sehingga sampah (*tailings*) yang ia buang menyebabkan musnahnya 3.300 vegetasi hutan tropis, terjadinya penyumbatan mulut sungai dan endapan mulut sungai yang menyebabkan musnahnya banyak spesies ikan. Selain itu, terdapat juga aliran air asam tambang akibat proses oksidasi tailings dan batuan limbah. Lihat, *Ibid.*, hlm, 15-16. Bandingkan, Muridan S. Widjojo, "*Kekerasan Freeport: Satu Piring dengan Banyak Sendok*", Pusat Penelitian Politik - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), Link: <http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/kolom-papua/88-kekerasan-freeport-satu-piring-dengan-banyak-sendok-1-> (terakhir diakses tanggal 16 Mei 2012).

⁴¹³ Hal ini makin menciptakan kebencian terhadap aparat-aparat pemerintah pusat dan aparat militer yang mengkoordinir makin sistematisasinya stigma OPM terhadap orang yang melawan. Masyarakat Papua juga sangat takut untuk disebut OPM, oleh karenanya kekerasan struktural makin kuat terjadi di Papua. Jika di perbandingkan di daerah lain, maka stigmatisasi dengan sebutan PKI adalah hal yang sama dengan pola yang dilakukan untuk stigmatisasi dengan istilah OPM. Terdapat dalam, Ignatius Haryanto, *Kejahatan Negara Telaah tentang Penerapan Delik Keamanan Negara*, ELSAM, Jakarta, September 1999., hlm. 73.

Peristiwa unjuk rasa, penaikan bendera Papua, serta tuntutan keluar dari Republik Indonesia yang terjadi secara serentak pada tanggal 1-2 Juli 1998 di beberapa kota di Irian seperti Jayapura, Biak, Sorong, Wamena dan beberapa fenomena lainnya ikut memperkuat bukti-bukti gejolak yang kuat terus terjadi di Papua tersebut. Dalam laporan Amnesty Internasional pada Tahun 1998, ditenggarai bahwa sedikitnya 100.000 orang yang telah menjadi korban akibat konflik yang penyebab utamanya adalah konflik kepentingan, baik politis maupun ekonomi.⁴¹⁴

Hal-hal tersebut di atas terus menggejala, bahkan terus berlanjut setelah tergusurnya orde baru. Meskipun pola-pola pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat telah bergeser dari represif menjadi sedikit lebih akomodatif, belum dapat meredakan konflik secara permanen. Juga meskipun pemerintah pusat secara resmi telah menghapus kebijakan DOM di bulan Oktober 1998, namun efek euphoria reformasi telah terlebih dulu menggejala dan mempengaruhi cara pemikiran rakyat Papua, sehingga menolak pendekatan akomodatif tersebut dengan meminta kemerdekaan melalui "Tim 100" yang bertemu dengan Presiden Habibie.

Pendekatan akomodatif oleh pemerintah pusat ini makin digalakkan setelah naiknya Presiden Gus Dur. Tepat pada tanggal 1 Januari 2000, ia selaku kepala negara secara resmi meminta maaf secara terbuka kepada rakyat Papua atas

⁴¹⁴ Angka tersebut tampaknya kurang punya dasar. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Papua menurut data BPS pada tahun 1990 yaitu 1.6 juta jiwa yang mengalami pertumbuhan sebesar 40,45% dari tahun 1980 yang hanya 1.1 juta jiwa melebihi pertumbuhan penduduk secara nasional sebesar 21,62%. Lihat, Winarno Yudho, dkk., *Analisis Sosio-Yuridis dan Politik; Implementasi Otonomi Khusus Papua Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI bekerjasama Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Jakarta, Cet- I, 2006., hlm. 25.

pelanggaran HAM yang dilakukan oleh TNI di masa silam. Dalam kunjungan itu juga, Gus Dur secara resmi menyetujui perubahan nama Irian Jaya untuk menggunakan nama Papua.⁴¹⁵

Selain itu, Gus Dur juga mencoba mengambil hati orang-orang Papua dengan mengakomodir orang Papua pada kabinet yang ia bentuk. Ia mengangkat Freddy Numberi (pada waktu itu Gubernur Irian Jaya) menjadi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Akomodasi politis ini setidaknya mulai cukup berhasil.

Kemudian, Gus Dur melakukan tindakan berani dengan mengeluarkan kebijakan persetujuannya terhadap Kongres Rakyat Papua pada tanggal 29 Mei-3 Juni 2000 yang ia anggap sebagai sarana untuk mempersatukan aspirasi rakyat Papua. Bahkan, Gus Dur juga memberikan sumbangan dana secara resmi sebesar Rp.1 Milyar kepada Dewan Presidium Papua (PDP) untuk membiayai penyelenggaraan Kongres Rakyat Papua tersebut. Tindakan berani lainnya adalah dengan memberikan keleluasaan lain, yaitu bendera “Bintang Kejora” yang boleh dikibarkan disamping “Merah Putih”. Dalam pandangan Gus Dur, bendera “Bintang Kejora” lebih merupakan simbol kultural dibanding dengan simbol nasionalisme apalagi simbolisasi upaya untuk separatisme.⁴¹⁶

⁴¹⁵ Entah secara berkelakar atau tidak, Gus Dur menyebutkan nama Irian Jaya merupakan manipulasi dalam bahasa Arab yang artinya telanjang. Ia mengucapkan bahwa, “Mulai sekarang, nama Irian Jaya menjadi Papua. Mungkin waktu itu, penggembala-penggembala Arab melihat temen-temen disini masih telanjang dan menggunakan koteka”. Lihat: *Papua dalam konflik...*, *Op.Cit.*, hlm. 29.

⁴¹⁶ Lihat, Ans Gregory da Iry, *Dari Papua Meneropong Indonesia; Darah Mengalir di Bumi Cenderawasih Catatan dan Pikiran Seorang Wartawan*, Grasindo, Jakarta, 2009., hlm. 24-25.

Kebijakan-kebijakan berani Gus Dur ini disatu sisi sangat didukung karena sebagai bentuk akomodasi yang dilakukan pemerintah terhadap aspirasi rakyat Papua, namun pada sisi yang lain juga dianggap memiliki efek negatif yang berwujud efek “kebablasan”, sehingga banyak rakyat Papua yang menganggapnya sebagai pemberian ruang yang lebih lapang kepada Rakyat Papua untuk melaksanakan hal-hal yang menjurus ke arah kemerdekaan. Bahkan, banyak diantara rakyat Papua yang mencontohkan proses pisahnya Timor-Timur dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai hal yang juga patut untuk ditiru dan diambil langkah-langkahnya bagi pemisahan Provinsi Papua.

Pada masa Pemerintahan Megawati Soekarnoputri, bentuk akomodasi yang dilakukan oleh Gus Dur, khususnya mengenai pengibaran “Bintang Kejora” mulai ditinjau ulang. Melalui seruan yang ditandatangani oleh secara bersama oleh J.P. Salossa. Msi (Gubernur Provinsi Papua), Tarwo Hadi Sadjuri (A/N Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Papua), Mayor Jenderal Nurdin Zainal MM., (Pangdam XVII/Trikora) dan Drs. Budi Utomo (Kepala Kepolisian Daerah Papua) yang bertanggal 7 November 2003, telah menyerukan beberapa hal, yaitu:⁴¹⁷

- a. Sejak tahun 1963, Provinsi Papua sudah sah sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam NKRI berlaku pula di jajaran wilayah Provinsi Papua;
- b. Kegiatan-kegiatan politik yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan perundang-undangan NKRI tidak dibenarkan di wilayah Provinsi Papua;
- c. Kepada seluruh masyarakat dan komponen-komponen masyarakat Papua tidak dibenarkan melakukan; (a) memperingati 1 Desember sebagai hari kemerdekaan Papua; (b) mengibarkan bendera bintang kejora atau simbol-

⁴¹⁷ Winarno Yudho, dkk., *Analisis Sosio-Yuridis dan Politik...*, Op.Cit., hlm. 28.

simbol lain yang bertentangan dengan simbol yang sah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- d. Apabila seruan ini tidak ditaati, akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Tentu saja, berdasarkan seruan tersebut, konflik kembali terpicu. Peta konflik antara kelompok separatis yang menginginkan kemerdekaan dan pro-integrasi kembali makin meruncing. Berbagai kekerasan tersebut terus melanda rakyat Papua hingga saat ini.

2. Unsur Yuridis

Undang-Undang mengenai pemekaran Provinsi Papua merupakan regulasi pertama yang diberikan kepada Papua, setelah dijatuhkannya Soeharto pada tahun 1998. Naiknya Habibie, dianggap sebagai awal dimulainya orde reformasi yang menggeser rezim orde baru. Era reformasi sebagai perbaikan disegala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu isu yang paling dahsyat pada saat itu adalah kewajiban era reformasi untuk mulai mengubah pendekatan pemerintah pusat kepada daerah, dari yang bertipe sentralistik menjadi lebih desentralistik. Dalam hal inilah, maka terjadi perubahan agenda politik yang diberikan pemerintah pusat di awal kenaikan Habibie, termasuk terhadap Provinsi Papua.

Namun dalam perkembangannya, terjadi konflik konstitusi perundang-undangan terkait pemekaran daerah Papua, yang berujung pada Perkara pengujian Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat,

Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan nomor perkara 018/PUU-III/2003. Menurut pemohon UU tersebut bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selaku pemohon perkara ini adalah Drs. John Ibo, MM., dalam kapasitasnya selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi Papua mewakili kepentingan DPRD Papua (*sesuai Hasil Rapat Pleno DPRD Propinsi Papua*). Alasan utama pemohon dalam mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi adalah:⁴¹⁸

1. Pasal-pasal yang dimohonkan dianggap melanggar hak konstitusional rakyat yang hidup dipropinsi Papua, yaituberupa pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah serta batas-batas wilayahnya dianggap tidak mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa; serta kesatuankesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisional masyarakat Papua;
2. Berlakunya UU Nomor 45 tahun 1999 yang telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2000 dianggap melanggar ketentuan yang tersebut didalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua, dimana dalam Pasal 76 UU *a quo* disebutkan "*Pemekaran Propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi dilakukan atas dasar persetujuan MRP dan DPRD.....*", dimana hal ini menegaskan bahwa pembentukan dan pemekaran dan segala bentuk pelaksanaannya harus mendapatkan persetujuan legislatif di daerah dengan memperhatikan syarat penting tertentu. Hal tersebut didasarkan pada kesimpulan pemohon yang didasarkan pada asas kepastian hukum.

Pemohon juga memperkuat alasannya dengan menjelaskan secara detail dan elaboratif tentang latar belakang dan perkembangan dinamika sosial, politik, dan hukum di Papua. Dari penjelasan pemohon terhadap dinamika sosial, politik, dan hukum di Papua dijelaskan mengenai gambaran konflik di Papua yang bersumber dari:

⁴¹⁸ Asas kepastian hukum dimaksud menurut pemohon yaitu: *lex superiori derogat legi inferiori* atau aturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah; *lex posteriori derogat legi priori* atau aturan kemudian mengesampingkan aturan yang terdahulu; dan *lex specialis derogat legi generali* atau aturan khusus mengesampingkan aturan umum. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003.

1. Adanya perbedaan pandangan antara Pemerintah Indonesia dengan sebagian masyarakat asli Papua tentang proses integrasi wilayah Papua,⁴¹⁹ Adanya pandangan masyarakat asli Papua yang menganggap bukan dari budaya masyarakat Indonesia;
2. Konflik kekerasan di Papua yang umumnya disebabkan adanya kondisi sosial yang timpang antara masyarakat Papua dengan masyarakat migran yang datang dari luar Papua;⁴²⁰
3. Papua selalu menjadi ajang konflik kekerasan oleh berbagai kelompok kepentingan, dengan motif, pola dan tujuan yang beragam.

Selanjutnya dalam Petitionnya pemohon mengungkapkan bahwa untuk menghindari adanya dualisme hukum dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Propinsi Papua dan untuk menghindari terjadi konflik horizontal yang dapat menimbulkan korban jiwa karena adanya pro dan kontra masalah pemekaran Propinsi Papua yang mengacu pada Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999, maka mereka menganggap cukup beralasan untuk memohon kepada Hakim Majelis Mahkamah Konstitusi, agar mengabulkan seluruh permohonannya dengan menyatakan pasal-pasal di dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999,⁴²¹ bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁴¹⁹ Dijelaskan bahwa menurut pandangan masyarakat asli Papua; Papua Barat seharusnya bukanlah bagian dari negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sedangkan menurut pandangan Pemerintah Republik Indonesia; bahwa sesudah RI dan Belanda meratifikasi Peretujuan New York pada akhir bulan April 1963 maka pada 1 Mei 1963 UNTEA yang menjalankan pemerintahan sementara di Irian Barat menyerahkan kekuasaannya kepada RI, dimana sejak itu secara *de facto* Irian Barat sudah berada dibawah kekuasaan Republik Indonesia, didukung dengan disahkannya PEPERA oleh sidang umum PBB ke-24 maka Indonesia menganggap bahwa masalah Irian Barat (Papua) telah selesai menjadi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak dapat diganggu gugat., *Ibid.*

⁴²⁰ Kondisi ini dijelaskan sebagai akibat adanya kekeliruan kebijakan pembangunan di Papua yang berlangsung lama meliputi; a. Terjadinya eksploitasi Sumber Daya Alam (SDA); b. Dominasi Migran di berbagai bidang kehidupan; c. Penyeragaman Identitas Budaya dan pemerintahan lokal; d. Tindakan represif militer., *Ibid.*

⁴²¹ Dalam kaitan disini, baik sebagian atau keseluruhannya, yaitu: Pasal 1 huruf c, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 9 ayat (1) dan (2), Pasal 11, Pasal 12 ayat (1), (2), (7), dan (8) Pasal 13 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (1) dan (2), Pasal 15 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 17 ayat (1), Pasal 18 (1), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4) sebagaimana telah diubah di dalam Pasal 20 ayat (1), (3), (4) dan (5) di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2001, Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1) dan (2), Pasal 23 ayat (1), (2), (4) dan (5), Pasal 24, Pasal 25 ayat (1), Pasal 26 ayat (1) dan (2), yang mengatur tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong; Sepanjang yang mengatur pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat., *Ibid.*

Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, serta mohon putusan yang seadil-adilnya.

Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi yang didasarkan pada permohonan pemohon agar menyatakan pasal-pasal di dalam UU No.45 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No.5 Tahun 2000, baik sebagian atau keseluruhannya,⁴²² sepanjang yang mengatur tentang pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dan oleh karena itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Setelah memeriksa pokok permohonan Pemohon dan mempertimbangkan kesahihan (*validitas*) dan menguji muatan yang terkandung UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No.5 Tahun 2000 terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya memandang bahwa tidak terbukti pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Namun dengan adanya perubahan UUD 1945 maka berarti terdapat suatu tertib hukum baru (*new legal order*) yang mengakibatkan tertib hukum yang lama (*old legal order*) kehilangan daya lakunya.⁴²³

⁴²² Maksud pasal-pasal yang disebut di atas yaitu Pasal 1 huruf c, Pasal 2, Pasal 4, Pasal 9 ayat (1) dan (2), Pasal 11, Pasal 12 ayat (1), (2), (7), dan (8), Pasal 13 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (1) dan (2), Pasal 15 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 17 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), (2), (3), dan (4) yang telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2000 Pasal 20 ayat (1), (2), (3), dan (4) untuk Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1) dan (2), Pasal 23 ayat (1), (2), (4), dan (5), Pasal 24, Pasal 25 ayat (1), dan Pasal 26 ayat (1) dan (2)., *Ibid*.

⁴²³ Selaras sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen, pada frasa "... *that the norms of the old order are regarded as devoid of validity because the old constitution end, therefore, the legal norms based on this constitution, the old legal order as a whole, has lost its efficacy; because the actual behavior of men does no longer conform to this old legal order. Every single norm loses its validity when the total legal order to which it belongs loses its efficacy as a whole*". Lihat, Hans Kelsen, "General Theory of Law and State", Russell & Russell, New York, 1961., hlm. 118-119.

Mengenai argumentasi Pemohon yang menggunakan asas *lex superiori derogat legi inferiori*. Mahkamah berpendapat, asas dimaksud tidak tepat untuk diterapkan dalam kasus ini, karena UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 2000 diundangkan sebelum Perubahan Kedua UUD 1945 (18 Agustus 2000). Sedangkan UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dibentuk berdasarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Otonomi Daerah, Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004. Dengan demikian, Mahkamah menilai bahwa UU No. 45 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 adalah sah dan tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi yang terkandung dalam UUD 1945, sehingga segala hal yang timbul sebagai akibat hukum diundangkannya kedua undang-undang *a quo* adalah sah pula.

Sedangkan untuk dalil pemohon yang menyatakan bahwa UU No. 45 tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 menjadi batal untuk sebagian (sepanjang yang mengatur pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat) dengan berlakunya UU No. 21 tahun 2001 karena bertentangan dengan asas *lex specialis derogat legi generalis* dan asas *lex posteriori derogat legi priori*. Mahkamah berpendapat bahwa kedua asas tersebut tidak dapat diterapkan terhadap UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 2000 dikaitkan dengan diundangkannya UU No. 21 Tahun 2001, karena materi muatan yang diatur dalam Undang-undang No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 2000 *berbeda* dengan

materi muatan yang diatur oleh UU No. 21 Tahun 2001.⁴²⁴ Lagipula UU No. 21 Tahun 2001 tidak taat asas (*inkonsisten*) dan bersifat mendua (*ambivalen*).⁴²⁵

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya terhadap pendapat Pemohon *a quo* maupun pendapat Pemerintah, masing-masing mempunyai argumentasi yang cukup beralasan, dan lahir sebagai akibat inkonsistensi dan ambivalensi UU No. 21 Tahun 2001 yang tidak secara tegas menentukan keberlakuan atau ketidakberlakuan UU No. 45 Tahun 1999 sebagaimana diuraikan dalam pertimbangannya. Namun walaupun materi muatan yang diatur oleh UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 21 Tahun 2001 berbeda, tetapi dalam beberapa hal bersinggungan, yang pada gilirannya menimbulkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya.

Perbedaan penafsiran itu secara yuridis akan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum, dan secara sosial politis dapat menimbulkan konflik dalam masyarakat. Untuk mengakhiri ketidakpastian hukum serta mencegah timbulnya konflik dalam masyarakat, Mahkamah berpendapat bahwa perbedaan penafsiran timbul karena terjadinya perubahan atas UUD 1945, yang mengakibatkan sebagian materi muatan UU No. 45 Tahun 1999 tidak sesuai lagi dengan UUD 1945, khususnya Pasal 18B ayat (1). Namun demikian, sebagaimana telah

⁴²⁴ UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 2000 mengatur tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong, sedangkan UU No. 21 Tahun 2001 berisi ketentuan tentang segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi khusus bagi Provinsi Papua. Lihat, Putusan MK RI Perkara Nomor 018/PUU-I/2003..., *Loc.Cit.*

⁴²⁵ Inkonsistensi dan ambivalensi tersebut terlihat antara lain dalam Penjelasan Umum undang-undang *a quo* yang mengakui wilayah Provinsi Papua terdiri atas 12 (dua belas) kabupaten dan 2 (dua) kota, termasuk Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong yang dibentuk dengan UU No. 45 Tahun 1999. Sementara itu UU No. 21 Tahun 2001 tidak menyinggung sedikitpun keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah, padahal kedua Provinsi itu pun dibentuk dengan UU No. 45 Tahun 1999., *Ibid.*

diutarakan di atas, Pasal 18B UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukan UU No. 21 Tahun 2001 tidak dapat dipergunakan sebagai dasar konstitusional untuk menilai keberlakuan UU No. 45 Tahun 1999 yang telah diundangkan sebelum perubahan kedua UUD 1945.

Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi juga menilai bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya DPRD hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya Anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat. Sementara itu, pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah hingga saat ini belum terealisasikan. Untuk hal tersebut Mahkamah berpendapat, keberadaan provinsi dan kabupaten/kota yang telah dimekarkan berdasarkan UU No. 45 Tahun 1999 adalah sah adanya kecuali Mahkamah menyatakan lain.

Berdasarkan pertimbangan yang diuraikan diatas maka Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan pemohon dalam amar putusan, sebagai berikut:⁴²⁶

- a. Menyatakan Permohonan Pemohon dikabulkan;
- b. Menyatakan, dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135), pemberlakuan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 173 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 3894), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Menyatakan, *sejak diucapkannya Putusan ini*, Undangundang Nomor 45 Tahun 1999 tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

⁴²⁶ *Ibid.*

Terkait putusan tersebut, ada pendapat yang berbeda (*Concurring Opinion*) oleh Hakim Konstitusi, Maruarar Siahaan S.H., yang menyatakan sebagai berikut :

1. Pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999, secara faktual baru dilaksanakan setelah adanya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 bertanggal 27 Januari 2003, yaitu setelah diundangkannya UU Nomor 21 Tahun 2001 pada tanggal 11 November Tahun 2001. Oleh karena itu sesungguhnya UU No.45 Tahun 1999 tidak berlaku lagi, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 yang menghidupkan kembali Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 untuk mempercepat realisasi pembentukan propinsi baru di Irian Jaya Barat, merupakan pelanggaran konstitusi dan *Rule of Law* dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengakibatkan ketidakpastian hukum. Perbuatan hukum tersebut merupakan perbuatan yang demi hukum batal (*van rechtswege nietig*) dengan segala akibatnya, sehingga pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat dengan sendirinya demi hukum batal sejak awal (*ab initio*);
2. Meskipun dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tersebut eksistensi Propinsi Irian Jaya Barat oleh Pemerintah Pusat telah diakui dengan segala konsekuensinya, keadaan tersebut yang justru harusnya tidak ditolerir. Dan pembentukan propinsi Irian Jaya Barat seharusnya batal sebagai akibat hukum yang timbul karena UU No. 45 Tahun 1999 bertentangan dengan UUD 1945.

Berlanjut pada isi muatan perundang-undangan terkait pengaturan daerah Provinsi Papua dan Papua Barat, ada baiknya terlebih dahulu kita kupas asal muasal, makna, serta fungsi peraturan terkait, khususnya bagi perkembangan pemerintahan daerah di daerah Provinsi Papua dan Papua barat. Penggunaan istilah “otonomi khusus” dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, pertama kali dikenal pada tahun 1999.⁴²⁷

⁴²⁷ Istilah “otonomi khusus” untuk pertama kalinya dikenal dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2001, Bab IV huruf G butir 2, menyebutkan: “...dalam rangka pengembangan otonomi daerah dalam NKRI, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut; (a) mempertahankan integritas bangsa dalam wadah NKRI dengan tetap menghargai kesetaraan dan keberagaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan daerah *otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang*...”. Sebelumnya sempat beberapa kali perubahan UU tentang pemerintahan daerah memang berbeda-beda dalam menyebutkan daerah otonom sebagai bentuk kebijakan pelaksanaan desentralisasi, namun tidak satupun UU sebelumnya menyebutkan “otonomi khusus”, seperti: UU No. 1 Tahun 1945 menggunakan istilah otonomi luas, UU No. 22 Tahun 1948 menggunakan istilah otonomi yang sebanyak-banyaknya, UU No. 1 Tahun 1957 serta UU No. 18 Tahun 1965 memakai istilah yang sama yakni otonomi seluas-luasnya dan riil, UU No 5 Tahun 1974 dengan istilah otonomi nyata dan bertanggungjawab, UU No. 22 Tahun 1999 menggunakan istilah otonomi nyata bertanggungjawab secara proposional, UU No. 32 Tahun 2004 memakai istilah otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab. Lihat,

Sebagaimana kita ketahui penyusunan Undang-Undang tentang pemerintahan daerah yang mengatur tentang otonomi daerah sebagai pelaksana kebijakan desentralisasi di Indonesia, pada umumnya hasil disain para elit politik yang memiliki kewenangan pada institusi legislasi nasional, hal itu berbeda dengan sejarah penyusunan otonomi khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua)⁴²⁸ yang merupakan hasil proses politik, antara sikap reaktif Pemerintah Pusat dengan sikap difensif dari unsur-unsur pemangku kepentingan di Papua yang terhimpun dalam Tim yang mengajukan “rancangan Undang-Undang otonomi khusus bagi Provinsi Papua dalam bentuk pemerintahan sendiri” pada intinya memuat substansi tata hubungan kewenangan yang sangat terbatas antara Provinsi Papua dengan pemerintahan Republik Indonesia.⁴²⁹ Salah satu implikasinya adalah nuansa politik lebih menonjol dari UU Otsus yang lebih dominan dibanding perumusan hukumnya, sehingga yang terbaca hanya ketidaksistematiskan produk UU tersebut, kurang lengkap dan kurang jelas.⁴³⁰

Berbicara mengenai isi dari UU Otsus Papua tidak dapat dipisahkan dari konsep dasar peraturan yaitu berisi mengenai penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan aturan hukum dalam pemberian wewenang secara sah. Kriteria

Bambang Sugiono, *Disain dan Praktik Desentralisasi: Refleksi Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua*, Seminar Nasional, Program Pascasarjana, Program Studi Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 25 – 26 Januari 2010.

⁴²⁸ Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, diundangkan pada tanggal 21 November 2001 (Lembaran Negara No. 135 dan No. 4151 Tahun 2001, 21 November 2001).

⁴²⁹ RUU Otsus bagi Papua dalam bentuk wilayah pemerintahan sendiri, yang terdiri dari 23 Bab dan 76 Pasal tersebut memiliki struktur institusi pemerintahan Provinsi dengan kewenangan yang berbeda dengan UU Otsus yang terdiri dari 24 Bab dan 79 Pasal, walaupun dalam beberapa aspek memiliki kesamaan latar belakang filosofi. Ketatnya proses politik dan tidak adanya disain awal dan pengalaman politik di pemerintahan Indonesia, menjadi faktor penghambat yang berpengaruh pada lemahnya hasil perumusan norma hukum (*legislative drafting*) yang sistematis, lengkap dan jelas. Apalagi dihadapkan pada keadaan yang serba baru pada zaman transisi seperti sekarang. Lihat Bambang Sugiono, *Disain...*, *Op. Cit*, hlm. 2.

⁴³⁰ *Ibid.*, hlm. 5.

keabsahan harus bersumber pada batas kewenangan, prosedur penggunaan kewenangan dan substansi dari kewenangan itu sendiri. UU Otonomi Khusus No.

21 Tahun 2001 Pasal 4 berbunyi :

1. Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama dan peradilan, serta kewenangan dalam bidang tertentu yang dijamin dan ditetapkan oleh undang-undang.
2. Selain kewenangan yang dimaksud ayat (1), dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus Papua, Provinsi Papua diberikan kewenangan khusus sesuai yang diamanatkan Undang-Undang Otonomi khusus ini.
3. Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2), diatur lebih lanjut dengan *Perdasus* dan *Perdasi*.
4. Kewenangan daerah kabupaten dan daerah Kota mencakup kewenangan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.
5. Selain kewenangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4), daerah Kabupaten dan daerah Kota memiliki kewenangan berdasarkan Undang-Undang ini yang diatur lebih lanjut dengan *Perdasus* dan *Perdasi*.⁴³¹

Pasal 4 UU Otsus Papua tersebut diatas, maka seharusnya diatur lebih lanjut mengenai tata hubungan dan pembagian kewenangan antara pemerintahan Provinsi dengan pemerintahan Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum wajib diatur dengan *Perdasi* yang dibuat oleh Gubernur dan DPRD. Demikian pula, tata hubungan dan pembagian wewenang antara pemerintahan Provinsi dengan Kabupaten/Kota di wilayah Papua dalam bidang-bidang yang bersifat khusus diatur dalam *Perdasus* yang dibuat oleh Gubernur, DPRD dan DPRD.

Masalahnya yang timbul, adanya rumusan yang menyebutkan bahwa pemerintahan Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Papua memiliki kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, memberikan peluang bahwa ketika *perdasi* yang mengatur tata hubungan dan pembagian kewenangan belum ada, maka untuk mengisi kekosongan hukum, pemerintahan Kabupaten/Kota

⁴³¹ Lihat, isi Pasal 4 Undang-Undang Otonomi Khusus Papua No 21 Tahun 2001.

dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan dasar Undang-Undang penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum.⁴³² Sedangkan sampai sekarang belum juga diberlakukannya Perdasus yang mengatur masalah pembagian alokasi dana antara Provinsi Papua dan Kabupaten/Kota, maka jalan keluarnya tetap mengacu pada UU Otsus Pasal 34 ayat (7) antara lain :⁴³³

1. Bagi hasil sumber daya alam untuk pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen) selama 25 tahun.
2. Penerimaan khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon dana alokasi umum nasional.

Mengenai wilayah pemberlakuan otonomi khusus menurut UU No. 22 Tahun 2001 diberlakukan kepada seluruh penjuru wilayah Provinsi Papua, sedangkan pada Tahun 2008 semenjak dikeluarkannya Perpu No. 1 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 menegaskan Provinsi Papua dibelah menjadi dua bagian, yaitu menjadi Provinsi Papua dengan Provinsi Papua Barat.⁴³⁴ Dengan keadaan hukum seperti ini maka secara otomatis berlaku pula kewenangan khusus bagi Provinsi Papua Barat, secara eksplisit sudah tentu ada Majelis Rakyat Papua (MRP) yang kewenangannya memberikan perlindungan bagi hak-hak orang asli Papua, sebagai representasi cultural seperti yang ada di

⁴³² Bambang Sugiono, *Disain..., Op.Cit.*, hlm. 7.

⁴³³ Isi Pasal 34 ayat 7 Undang-Undang Otonomi Khusus Papua No. 21 Tahun 2001.

⁴³⁴ Dalam pembagian wilayahnya menurut penjelasan umum Perpu No.1 Tahun 2008, (*Wilayah Provinsi Papua*) terdiri dari beberapa kabupaten diantaranya; Kabupaten Jayapura, Kabupaten Merauke, Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Mimika, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Paniai, Kabupaten Nabire, Kabupaten Yapen Waropen, Kota Jayapura, Kabupaten Waropen, Kabupaten Supiori, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Boven Digul, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Keerom, Kabupaten Asmat, Kabupaten Mappi, Kabupaten Sarmi, Kabupaten Memberamo Raya, Kabupaten Memberamo Tengah, Kabupaten Yalimo, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Nduga, Kabupaten Puncak, dan Kabupaten Dogiyai. Sedangkan (*Wilayah Provinsi Papua Barat*) terdiri dari; Wilayah Provinsi Papua Barat pada saat ini meliputi Kabupaten Manokwari, Kabupaten Teluk Wondama, Kabupaten Teluk Bintuni, Kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Sorong, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Sorong Selatan, dan Kota Sorong.

Provinsi Papua, dengan mendasarkan wewenang MRP yang dituangkan dalam Pasal 20 UU Otsus diantaranya;⁴³⁵

6. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP;
7. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
8. Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua, khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua;
9. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangku hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
10. Memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Wali Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

3. Unsur Aplikasi

Pada unsur aplikasi bagi pemerintahan daerah Provinsi Papua dan Papua Barat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penulis lebih menitik beratkan pada isu-isu dan dampak dari penerapan desentralisasi asimetris, yaitu UU Otonomi Khusus bagi Papua dan Papua Barat. Serta kekhususan-kekhususan misalnya di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya.⁴³⁶

Kekhususan di *bidang Politik*, antara lain seperti memiliki lembaga *majelis rakyat Papua (MRP)* yang merupakan representasi cultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan beragama,

⁴³⁵ Lihat isi Pasal 20 Undang-Undang Otonomi Khusus Papua No. 21 Tahun 2001.

⁴³⁶ Perlu diketahui, pembahasan desentralisasi asimetris, untuk daerah Provinsi Papua dan Papua Barat terkait kajian tentang unsur politik, ekonomi dan sosial budaya dimasukkan pada bagian *aplikasi*, sebab oleh penulis dianggap kompleksitas masalah ketatanegaraan pemerintahan daerah khusus di daerah Papua kebanyakan pada tingkat provinsi (misalnya, sengketa pemekaran provinsi, pembentukan dan pembagian MRP, serta sengketa antar lembaga daerah). Cukup berbeda bila dibandingkan dengan daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang kajian terkait unsur politik, ekonomi dan sosial budaya dimasukkan pada bagian *Yuridis*, dikarenakan oleh penulis dianggap kompleksitas permasalahan ketatanegaraan cukup merata, dari tingkat Provinsi s/d Kabupaten (misalnya terkait adanya Qonun dan Parlok)

sebagaimana diatur dalam undang-undang otonomi khusus. MRP beranggotakan orang-orang asli yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama dan wakil-wakil perempuan.

Dalam Pasal 28 UU otsus Papua 21/01 terkait di *bidang politik*, menyebutkan bahwa penduduk provinsi Papua dapat membentuk Partai Politik Lokal. Namun demikian, keberadaan Partai Politik Lokal tersebut sampai saat ini hanya bersifat wacana, karena tidak ada ketentuan yuridis yang mengatur secara jelas, sistematis dan rinci yang mengatur keberadaan, tatacara pembentukan dan karakteristik Partai Politik Lokal lainnya. Hal tersebut dikarenakan kelemahan rumusan normatif ketentuan UU Otsus Papua 21/01 yang menyebutkan bahwa tatacara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan, sedangkan UU partai politik maupun UU pemilu yang bersifat nasional tidak pernah memuat ketentuan yang mengakomodasi atau mengatur keberadaan Partai Politik Lokal di Papua.⁴³⁷

Kekhususan di *bidang Ekonomi*, antara lain seperti terlihat dalam pembagian hasil daerah dan hasil kekayaan alam melalui dana perimbangan bagian provinsi Papua, kabupaten/kota, hal ini termaktup dalam Pasal 34 ayat 3 UU Otsus 21/01 dengan perincian sebagai berikut:⁴³⁸

⁴³⁷ Walaupun pengaturan keberadaan partai politik lokal dalam UU Otsus Papua lemah atau sengaja dibuat lemah atau tidak jelas, namun sebenarnya perlu diketahui UU Otsus Papua dari beberapa aspek terlihat lebih maju dibandingkan dengan UU No 18 Tahun 2001 tentang Otsus Aceh, sebab UU 18/01 bagi Aceh yang isinya sama sekali tidak mengatur keberadaan partai politik lokal. Namun demikian, Aceh lebih cepat belajar dari kelemahan tersebut yang pada akhirnya diundangkannya UU No 11 Tahun 2006, terkait dengan keberadaan partai politik lokal di Aceh dijamin dalam UU tersebut, khususnya Bab XI UU 11/06 tentang Pemerintahan Aceh diatur secara jelas dan detail tentang keberadaan partai politik lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh.

⁴³⁸ Lihat, Pasal 34 ayat 3 UU 21/01 tentang Otsus Papua.

(3) *Dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam rangka Otonomi Khusus dengan perincian sebagai berikut:*

- a. *Bagi hasil pajak:*
 - 1) Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen);
 - 2) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen); dan
 - 3) Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20% (dua puluh persen).
- b. *Bagi hasil sumber daya alam:*
 - 1) Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
 - 2) Perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
 - 3) Pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen);
 - 4) Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan
 - 5) Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen).
- c. *Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;*
 - 1) Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas kepada Provinsi Papua;
 - 2) Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; dan
 - 3) Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.
 - 4) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun;
 - 5) Mulai tahun ke-26 (dua puluh enam), penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan gas alam;
 - 6) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku selama 20 (dua puluh) tahun.
 - 7) Pembagian lebih lanjut penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5), dan huruf e antara Provinsi Papua, Kabupaten, Kota atau nama lain diatur secara adil dan berimbang dengan Perdasus, dengan memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal.

Kekhususan di *bidang Sosial Budaya*, termaktup dari beberapa Pasal dalam UU 21/01 Otsus Papua, antara lain misalnya Pasal 2 ayat 2 berbunyi: *Provinsi Papua dapat memiliki lambang daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan.*

Di dalam Pasal 53 ayat 1 berbunyi: *Setiap penduduk Provinsi Papua memiliki hak dan kebebasan untuk memeluk agama dan kepercayaannya masing-masing; Sedangkan masalah penanganan sosial dan pengembangan budaya termaktup dalam Pasal 65 ayat 1 berisi: Pemerintah Provinsi sesuai dengan*

kewenangannya berkewajiban memelihara dan memberikan jaminan hidup yang layak kepada penduduk Provinsi Papua yang menyanggah masalah sosial; dan Pasal 66 ayat 1 berisi: Pemerintah Provinsi memberikan perhatian dan penanganan khusus bagi pengembangan suku-suku yang terisolasi, terpencil, dan terabaikan di Provinsi Papua.

Sebagaimana tersebut di atas, merupakan bagian dari contoh “kekhususan” bagi Provinsi Papua. Kekhususan yang dimaksud merupakan komitmen antara pemerintah dan rakyat Papua yang akan dilaksanakan dalam sebuah “governing” yaitu, suatu proses pengelolaan kekuasaan dimana pemerintahan dijalankan berdasarkan konsensus-konsensus etis diantara mereka yang duduk dalam struktur kekuasaan dengan warga masyarakat.⁴³⁹

Lahirnya provinsi Papua Barat, sebagai daerah otonomi khusus yang Berdikari bersandingan dengan Provinsi Papua, banyak menimbulkan masalah. Baik dilihat dari sisi konstitusi, operasional maupun pembagian kewenangan pemerintahan. Untuk mendukung hal itu, pemerintah mengeluarkan Perpu No 1 Tahun 2008 yang memuat 2 (dua) aspek penting, yaitu *Pertama*, Konsideran Menimbang yang terdiri dari 3 (tiga) alinea, dan *Kedua*, batang tubuh yang memuat pengganti Pasal-Pasal tertentu dalam UU No 21 Tahun 2001. Konsideran Menimbang, selengkapnya dikutip isinya sebagai berikut:

- a. bahwa keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat yang kemudian berubah menjadi Provinsi Papua Barat, dalam kenyataannya telah menjalankan urusan pemerintahan dan pembangunan serta memberikan pelayanan kepada masyarakat sejak tahun 2003, namun belum diberlakukan Otonomi Khusus berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
- b. bahwa pemberlakuan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Barat memerlukan kepastian hukum yang sifatnya mendesak dan segera agar tidak menimbulkan hambatan percepatan

⁴³⁹ Lihat, Muhammad Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yasrif Watampone, Jakarta, 1996, hlm. 15.

- pembangunan khususnya bidang sosial, ekonomi, dan politik serta infrastruktur di Provinsi Papua Barat;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;

Berdasarkan uraian konsideran menimbang di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat tujuan Presiden (*yang kemudian disetujui oleh DPR dengan mengeluarkan Undang-Undang No. 35 Tahun 2008*) agar otonomi khusus juga diberlakukan bagi provinsi Papua barat. Selajutnya untuk mewujudkan tujuan dalam konsideran menimbang tersebut, beberapa Pasal dalam Perpu No. 1 Tahun 2008 dirumuskan untuk mengganti Pasal-Pasal tertentu dalam UU No. 21 Tahun 2001 yang dianggap oleh Presiden menjadi penghambat berlakunya otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat, yang diganti berdasarkan Perpu tersebut ialah:

- a. Pasal 1 huruf (a) Perpu No. 1 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa, *Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang kemudian menjadi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Hal ini, mencabut dan mengganti pasal 1 huruf (a) UU No 21 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa, *Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*;
- b. Pasal 7 ayat (1) huruf a Perpu No. 1 Tahun 2008 menghapus Pasal 7 ayat (1) huruf a UU No. 21 Tahun 2001, sehingga tugas dan wewenang DPRD untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur dihapus.

Argumentasi yuridis yang memastikan bahwa materi muatan Perpu No. 1 Tahun 2008 Jo. UU No. 35 Tahun 2008 justru menegaskan bahwa Provinsi Papua barat secara yuridis tidak berlaku otonomi khusus, apabila kita lihat dari aspek:

- a. Pasal ayat 18 UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa *Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*. Artinya, di dalam wilayah Provinsi terdapat beberapa Kabupaten/Kota, tidak mungkin di dalam wilayah Provinsi ada lebih dari satu Provinsi.
- b. Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, menempatkan daerah Provinsi sebagai daerah otonom dengan salah satu ciri-cirinya adalah memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah Provinsi dipimpin oleh seorang Gubernur dan Wakil Gubernur.

Dengan demikian, Pasal 1 huruf a Perpu No. 1 Tahun 2008 jo. UU No. 35 Tahun 2008 yang mengganti rumusan Pasal 1 huruf a UU No 21 Tahun 2001, justru menegaskan bahwa:

- a.) Wilayah keberlakuan hukum otonomi khusus telah berkurang, karena wilayah Provinsi Papua sebagai daerah otonom yang dipimpin oleh Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai kepala daerah dan memiliki DPRD Provinsi, merupakan wilayah hukum provinsi Papua sebagai daerah otonom sebelum Pasal 1 huruf a UU 21/01 dicabut dikurangi oleh adanya wilayah Provinsi Papua Barat;
- b.) Semua Pasal-Pasal dalam UU 21/01 Otsus maupun Pasal-Pasal Perpu No. 1 Tahun 2008 jo. UU 35/08 menyebutkan bahwa otonomi khusus diberlakukan bagi provinsi Papua, dan tidak ada satupun Pasal yang menyebutkan bahwa otonomi khusus diberlakukan kepada Provinsi Papua Barat. Perlu dicatat bahwa terdapat penyebutan “Provinsi Papua” sebanyak 111 (seratus sebelas) kali⁴⁴⁰ dalam Materi Muatan Pasal-Pasal dalam batang mulai dari Pasal 1 s/d 77 dalam UU 21/01;
- c.) Tidak ada Pasal-Pasal dalam UU 21/01 Otsus maupun Pasal-Pasal dalam Perpu No. 1 Tahun 2008 menyebutkan bahwa otonomi khusus adalah pemberian dana otonomi khusus, sebab makna otonomi khusus yang tertuang dalam UU 21/01 Otsus bukan sekedar pemberian dan penggunaan dana otonomi khusus, tetapi seluruh aspek-aspek khusus termasuk kewenangan yang berlaku hanya bagi Provinsi Papua, bukan bagi Provinsi selain Provinsi Papua.⁴⁴¹

Permasalahan di Papua tidak hanya datang dari polemik yang berasal dari daerah Papua itu sendiri, melainkan dapat pula datang dari pusat. Misalnya, amanat Pasal 45 UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, menegaskan “... pemerintah membentuk perwakilan Komnas HAM, Pengadilan HAM, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Provinsi Papua

⁴⁴⁰ Para penyusun Perpu No. 1 /08, dan Presiden bersama DPR yang menetapkan Perpu No.1 /08 menjadi UU No. 35/08, mungkin dapat dikatakan lupa atau sengaja dilupakan atau ketidackermatan untuk memperhatikan bahwa kata “Provinsi Papua” dirumuskan secara berulang-ulang pada hampir setiap materi muatan pasal-pasal dalam batang tubuh UU 21/01. Sehingga merubah secara parsial tanpa memahami karakteristik substansi UU 21/01 justru menimbulkan masalah yuridis dan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka implementasi otonomi khusus bagi Papua. Mengingat peruntukan UU 21/01 adalah satu Provinsi bernama Provinsi Papua. Oleh karenanya, jika secara yuridis otonomi khusus akan diubah peruntukannya menjadi lebih dari satu provinsi, maka konsekuensi logisnya harus dilakukan perubahan atau pengganti secara detail dan komprehensif.

⁴⁴¹ Bambang Sugiono, *Disain..., Op.Cit.*, hlm. 12.

sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Dalam pasal 46 ayat (1) ditegaskan, “dalam rangka pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa di Provinsi Papua dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi”. Ayat (2) menegaskan, tugas Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: *pertama*, melakukan klarifikasi sejarah Papua untuk pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa dalam negara kesatuan RI. *Kedua*, merumuskan dan menetapkan langkah-langkah rekonsiliasi.⁴⁴²

Adanya Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006 tentang uji materi UU No. 27 Tahun 2004 tentang komisi kebenaran dan rekonsiliasi, putusan tersebut berimplikasi pada gugurnya UU KKR mengakibatkan proses penyelesaian perkara kejahatan HAM berat pada masa lalu hanya bisa dilakukan melalui pengadilan HAM Ad Hoc karena penyelesaian melalui pintu KKR sudah tertutup rapat. Hal ini mutatis-mutandis berimplikasi pula pada eksistensi KKR di Provinsi Papua. Seharusnya MK menyadari bahwa keberadaan UU KKR itu berkaitan dengan UU otonomi Khusus Papua, karena dalam UU otonomi khusus tersebut diamanatkan adanya perwakilan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang berinduk pada Komisi Nasional.⁴⁴³

⁴⁴² Perlu diketahui mengenai hal ini, Penjelasan ayat (2) huruf b menegaskan langkah-langkah rekonsiliasi mencakup pengungkapan kebenaran, pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat dan dengan memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat untuk menegakkan kesatuan dan kesatuan bangsa. Dalam ayat (3) “susunan dan keanggotaan, kedudukan, pengaturan pelaksanaan tugas dan pembiayaan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam keputusan Presiden setelah mendapatkan usulan dari Gubernur”. Lihat, Pasal 45 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua.

⁴⁴³ Sebenarnya masalah tersendatnya eksistensi KKR di Daerah tidak hanya di alami oleh Provinsi Papua, melainkan juga bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berdasarkan Pasal 229 ayat (1 s/d 4) dan Pasal 230 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lihat, Ni'matul Huda, *dinamika ketatanegaraan...*, *Op.Cit.*, hlm. 108-109.

Menurut Ni'matul Huda,⁴⁴⁴ adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut otomatis pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di dua daerah Papua dan Aceh akan tersendat atau bahkan terbengkalai, karena setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut pembentukan UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang baru masih belum dapat dipastikan waktunya, semuanya bergantung pada *political will* pemerintah pusat.

Masalah ketatanegaraan yang datangnya dari daerah Provinsi Papua sendiri baru-baru ini menyeruak di permukaan masyarakat, masalah tersebut ialah tentang sengketa antar lembaga negara (KPU, DPRD, Gubernur dan MPR) yang diajukan secara litigasi di MK. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/SKLN-X/2012 tentang Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara pada tanggal 19 September 2012, Komisi Pemilihan Umum sebagai Pemohon; terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Papua, sebagai Termohon I; dan Gubernur Papua sebagai Termohon II. Pertimbangan majelis hakim dalam putusannya berbunyi sebagai berikut:⁴⁴⁵

1. Pemohon pada pokoknya mempersoalkan para Termohon telah mengambil alih kewenangan dalam menyusun dan menetapkan pedoman teknis tentang tahapan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua dengan menerbitkan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Nomor 064/Pimp DPRD-5/2012 tentang Penetapan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Periode 2012-2017, bertanggal 27 April 2012. Kewenangan Pemohon

⁴⁴⁴ Putusan MK tidak hanya menggugurkan sejumlah pasal yang dimohonkan tetapi justru membatalkan seluruh isi UU KKR, menjadi catatan penting untuk melihat kembali kewenangan MK dalam pengujian UU terhadap UUD. Kewenangan pengujian UU terhadap UUD 1945 yang diberikan kepada MK, ibarat “cek kosong” yang memberikan keleluasaan kepada MK untuk menafsirkan UUD tanpa rambu-rambu yang jelas. Maka, sudah sepatutnya pemerintah (DPR dan Presiden) merumuskan kembali rambu-rambu bagi MK dalam menguji UU ataupun menafsirkan UUD, agar mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara dapat bertemu di titik keseimbangan yang ideal. *Ibid.*, hlm. 110.

⁴⁴⁵ Lihat, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/SKLN-X/2012 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,.

tersebut dimiliki secara konstitusional sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan, “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”;

2. Para Termohon dan MRP pada pokoknya menyatakan kewenangan para Termohon membuat Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Nomor 064/Pimp DPRP-5/2012 tentang Penetapan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Periode 2012-2017, bertanggal 27 April 2012 merupakan kewenangan yang sah berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (selanjutnya disebut UU 21/2001) dan peraturan perundang-undangan lain yang didasarkan pada Pasal 18 UUD 1945 dan kekhususan Papua yang bersumber dari Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945;
3. Mahkamah dalam Putusan Nomor 81/PUU-VIII/2010, bertanggal 2 Maret 2011, telah menyatakan, pemilihan gubernur dan wakil gubernur oleh DPRP, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a UU 21/2001, tidak memenuhi kriteria atau tidak termasuk kekhususan atau keistimewaan yang melekat pada daerah yang bersangkutan, baik karena hak asal-usul yang melekat pada Provinsi Papua yang telah diakui dan tetap hidup, maupun karena latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan Provinsi Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Putusan Nomor 81/PUU-VIII/2010 tersebut, kekhususan dalam bidang pemerintahan di Provinsi Papua mencakup, antara lain:
 - a). Adanya Majelis Rakyat Papua (MRP), yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat, budaya, pemberdayaan perempuan, dan pematapan kerukunan umat beragama;
 - b). Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) merupakan nomenklatur yang berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia, yaitu DPRD provinsi. Demikian pula terdapat perbedaan perekrutan anggota DPRP, yakni sebagian anggotanya diangkat, sedangkan sebagian lainnya dipilih melalui pemilihan umum;
 - c). Adanya Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) di samping Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi), dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua;
 - d). Perbedaan nomenklatur, yakni adanya distrik yang pada dasarnya adalah kecamatan di provinsi lain;
 - e). Calon gubernur dan calon wakil gubernur harus orang asli Papua; Selengkapnya Putusan Nomor 81/PUU-VIII/2010 bertanggal 2 Maret 2011 menyatakan sebagai berikut:⁴⁴⁶ “*Mahkamah tidak menemukan bukti yang meyakinkan bahwa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua adalah merupakan kekhususan Provinsi Papua yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia. Pemilihan gubernur dan wakil gubernur oleh DPR Papua, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a, UU 21/2001, tidak memenuhi kriteria kekhususan atau keistimewaan yang melekat pada daerah yang bersangkutan sebagaimana telah diuraikan pada paragraf [3.20] di atas, baik karena hak asal-usul yang melekat pada Provinsi Papua yang telah diakui dan tetap hidup, maupun karena latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan Provinsi Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Mahkamah, pemilihan gubernur dan wakil gubernur oleh DPRP [Pasal 7 ayat (1) huruf a UU 21/2001] serta tata cara pemilihan yang harus diatur dalam Perdasus [Pasal 11 ayat (3) UU 21/2001], adalah seiring dengan mekanisme pemilihan oleh DPRD yang*

⁴⁴⁶ Untuk lebih jelasnya lihat, Risalah Sidang dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

diberlakukan di daerah lainnya di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU 22/1999 yang berlaku pada saat itu. Kekhususan Provinsi Papua berkaitan dengan pemilihan gubernur yang berbeda dengan provinsi lainnya adalah hanya mengenai calon gubernur dan calon wakil gubernur yang harus orang asli Papua dan telah mendapat pertimbangan dan persetujuan MRP, sedangkan persyaratan dan mekanisme lainnya sama dengan yang berlaku di daerah lainnya di Indonesia. Seiring dengan perubahan cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur dari pemilihan oleh DPRD Provinsi menjadi pemilihan langsung oleh rakyat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka terjadi pula perubahan cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur di Provinsi Papua dari pemilihan oleh DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat berdasarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang telah mendapat persetujuan DPR RI dan menjadi UU 35/2008. Walaupun menurut para Pemohon, penjelasan Perpu Nomor 1/2008 hanya mengenai justifikasi pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat dan dalam pertimbangan UU 35/2008, demikian pula risalah pembahasan DPR RI atas persetujuan Perpu a quo tidak memberikan gambaran mengenai perubahan pemilihan gubernur dan wakil gubernur secara langsung oleh rakyat, namun menurut Mahkamah, penghapusan Pasal 7 ayat (1) huruf a UU 21/2001, berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU 35/2008, tidak bertentangan dengan UUD 1945. Ratio legis lahirnya Pasal 7 ayat (1) huruf a Undang-Undang a quo, dapat dipahami karena pemilihan gubernur oleh DPRD tidak termasuk kekhususan Provinsi Papua yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia. Dengan demikian, pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Papua oleh DPRD atau langsung oleh rakyat adalah pilihan kebijakan hukum pembentuk Undang-Undang yang tidak bertentangan dengan konstitusi.”

Dengan demikian tindakan para Termohon yang menyusun dan menetapkan pedoman teknis tentang tahapan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua dengan menerbitkan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Nomor 064/Pimp DPRD-5/2012 tentang Penetapan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Periode 2012-2017, bertanggal 27 April 2012, termasuk dalam menyelenggarakan proses pendaftaran dan verifikasi bakal pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua juga tidak dapat dikatakan sebagai bagian dari kekhususan Provinsi Papua. Kekhususan Provinsi Papua berkaitan dengan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur yang berbeda dengan provinsi lainnya adalah hanya mengenai pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang harus orang asli Papua dan telah mendapat pertimbangan dan persetujuan MRP, sedangkan persyaratan dan mekanisme lainnya sama dengan yang berlaku di daerah lainnya di Indonesia;

4. Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua tetap harus berdasarkan asas-asas pemilihan umum, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta diselenggarakan oleh penyelenggara yang independen (mandiri). Maksud UUD 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 tersebut, tidak mungkin dicapai apabila penyusunan dan penetapan pedoman teknis tentang tahapan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua didasarkan atas Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Provinsi Papua yang disusun bersama antara DPRD dan Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan MRP, serta penyelenggaraan proses pendaftaran dan verifikasi bakal Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua dilakukan oleh DPRD. Sebab, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat Papua dan Gubernur Papua terdiri atas unsur partai politik dan perorangan yang dapat menjadi pendukung atau pelaku dan memiliki kepentingan langsung dalam kompetisi Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua tersebut. Sekiranya DPRD dan Gubernur, serta MRP akan mengatur hal-hal yang terkait dengan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua, maka materinya terbatas mengenai persyaratan dan

proses penentuan orang asli Papua sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku;

5. Kekhususan Provinsi Papua yang berkaitan dengan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua yang hanya mengenai Calon Gubernur dan Wakil Gubernur harus orang asli Papua dengan mendapat pertimbangan dan persetujuan MRP yang merupakan representasi kultural orang asli Papua juga harus tetap dalam kerangka penyelenggaraan yang dilakukan oleh KPU (Pemohon) untuk memastikan ketidakberpihakan dan efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang diberi kewenangan untuk itu, sebagai bagian dari proses *checks and balances* antarlembaga negara dan penghormatan terhadap kelembagaan adat Papua, serta perlindungan atas hak-hak orang asli Papua;
6. Berdasar pendapat Mahkamah permohonan Pemohon cukup beralasan hukum dalam arti bahwa semua tahapan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua menjadi kewenangan dan harus ditangani oleh KPU (Pemohon), namun oleh karena Termohon I melaksanakan kewenangan berdasarkan Perdasus yang dibuat bersama oleh Termohon I dan Termohon II (para Termohon), serta telah memulai proses penjurian yaitu pendaftaran, verifikasi, dan penetapan bakal pasangan calon berdasarkan Perdasus yang dianggap sesuai dengan UU 21/2001, maka demi kemanfaatan hukum, Mahkamah perlu menetapkan posisi hukum atas hasil penjurian bakal pasangan calon yang dihasilkan berdasarkan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut. Menurut Mahkamah, apa yang telah dilakukan oleh Termohon I dan Termohon II dapat diterima sebagai bagian dari proses yang sah khusus untuk Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua saat ini dan sekali ini (*einmalig*). Oleh karena itu, semua bakal pasangan calon yang telah ditetapkan oleh DPRP dapat diterima sebagai hasil awal dari proses verifikasi di tingkat DPRP. *Akan tetapi*, Pemohon tetap masih berwenang untuk membuka kembali pendaftaran bakal pasangan calon guna memberi kesempatan kepada bakal pasangan calon dari partai politik-partai politik atau calon perseorangan yang selama ini belum mendaftar karena menunggu pembukaan pendaftaran oleh KPU Provinsi Papua. Menurut Mahkamah, hal demikian akan lebih memberi kepastian hukum yang bertumpu pada kemanfaatan hukum demi stabilitas politik dan pemerintahan di Provinsi Papua. Dengan demikian, permohonan Pemohon dapat dikabulkan untuk sebagian;
7. Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua harus segera dilaksanakan dan KPU Provinsi Papua masih harus membuka pendaftaran kembali tanpa membatalkan bakal pasangan calon yang sudah ditetapkan oleh DPRP, maka Mahkamah menganggap perlu memberi batas waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diucapkannya putusan ini kepada Pemohon untuk melakukan penjurian bakal pasangan calon baru yang lain. Setelah batas waktu tersebut habis, maka Pemohon melanjutkan tahapan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa, dalam eksepsi yaitu menolak eksepsi termohon I; kemudian dalam pokok perkara mengabulkan permohonan pemohon, dengan beberapa keterangan perintah berisi: ⁴⁴⁷

1. Menyatakan Pemohon berwenang melaksanakan semua tahapan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur di Papua, termasuk meminta kepada Majelis Rakyat Papua untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua;
2. Menyatakan sah semua bakal pasangan calon yang sudah diverifikasi dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua, yaitu 1. Drs. Menase Robert Kambu, M.Si dan Drs. Blasius Adolf Pakage; 2. Drs. Wellington Wenda, M.Si. dan Ir. Weynand Watory; 3. Habel Melkias Suwae, S.Sos, M.M. dan Ev. Yop Kogoya, Dip. Th, S.E., M.Si; 4. Lukas Enembe, S.I.P., M.H. dan Klemen Tinal, S.E., M.M.; 5. Dr. Noakh Nawipa, Ed.D dan Johanes Wob,

⁴⁴⁷ Lihat Putusan MK Nomor 3/SKLN-X/2012..., *Loc. Cit.*

- Ph.B., M.Si.; 6. DR. John Janes Karubaba, M.Sc dan Willy Bradus Magay, S.Sos; dan 7. Alex Hesezem, S.E. dan Ir. Marthen Kayoi, M.M. masing-masing sebagai bakal pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua yang dapat mengikuti tahapan berikutnya;
3. Memerintahkan Pemohon untuk menerima bakal pasangan calon yang sudah diverifikasi dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua untuk mengikuti tahapan di Majelis Rakyat Papua;
 4. Memerintahkan Pemohon untuk membuka kembali pendaftaran bakal pasangan calon dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diucapkannya putusan ini dan melanjutkan tahapan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terhadap putusan Mahkamah yang mengabulkan permohonan pemohon tersebut di atas, hakim Konstitusi Maria Farida Indrati mempunyai pendapat berbeda (*Dissenting Opinions*), antara lain sebagai berikut:⁴⁴⁸

1. Kewenangan yang disengketakan dalam perkara tersebut erat kaitannya dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, terutama ketentuan dalam Pasal 18 ayat (6) dan Pasal 22E ayat (5) dan ayat (6) UUD 1945, serta Pasal 11 ayat (3), dan Pasal 13 UU Otsus Papua yang menyatakan sebagai berikut: Pasal 18 ayat (6) UUD 1945: "*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*". Pasal 22E ayat (5) UUD 1945: "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*". Pasal 22E ayat (6) UUD 1945: "*Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*". Pasal 11 ayat (3) UU Otsus Papua: "*Tatacara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan dengan Perdasus sesuai dengan peraturan perundang-undangan*". Pasal 13 UU Otsus Papua: "*Persyaratan dan tata cara persiapan, pelaksanaan pemilihan, serta pengangkatan dan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan*". Ditinjau dari pihak Pemohon, rumusan dalam Pasal 22E ayat (5) dan ayat (6) UUD 1945, terdapat delegasi kepada pembentuk Undang-Undang untuk membentuk Undang-Undang sebagai pelaksanaan, sehingga pengaturan pemilihan umum (Pemilu) termasuk Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada), baik dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta Perubahannya adalah sah dan tepat.
2. Selain itu, jika Komisi Pemilihan Umum melaksanakan peraturan perundang-undangan untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi Papua berdasarkan Undang-Undang yang telah ada, hal tersebut tidak keliru, karena hal itu diatur dalam Pasal 13 UU Otsus Papua. Ditinjau dari pihak Termohon, dengan rumusan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 maka terdapat atribusi kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) yang diciptakan oleh UUD 1945 kepada Pemerintahan Daerah termasuk Pemerintahan Daerah Provinsi Papua, dalam hal ini kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah, termasuk Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) maupun Peraturan Daerah Provinsi. Oleh karena itu, berdasarkan kewenangan tersebut pembentukan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Nomor 064/Pimp DPRP-5/2012 tentang Penetapan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Periode 2012-2017 adalah sah, bahkan tepat dan sesuai dengan pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) Pasal 11 ayat (3) UU Otsus Papua "*sepanjang sesuai dengan peraturan perundang-undangan*".

⁴⁴⁸ *Ibid.*

3. Terdapat kewenangan yang bersinggungan dalam pengaturan tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Papua, sehingga terjadi ketidakpastian hukum yang dapat menjadi masalah konstusionalitas. Oleh karena itu, untuk terciptanya kedamaian dan manfaat yang lebih baik saya berpendapat bahwa penyelenggaraan pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua, yang saat ini telah berlangsung harus dianggap sah dan dapat dilanjutkan tahapan selanjutnya.

Kemudian, ada pendapat berbeda (*Dissenting Opinions*) yang kedua, terkait putusan Mahkamah yang mengabulkan permohonan di atas, khusus mengenai perintah Mahkamah kepada Pemohon untuk membuka kembali pendaftaran bakal pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua dalam Pemilu pada 2012, Hakim Konstitusi Hamdan Zoelva menyatakan:⁴⁴⁹

Dalam hukum tata negara dikenal adanya prinsip *presumption of constitutionality* (praduga konstusional). Artinya, sebuah undang-undang ataupun tindakan organ negara adalah konstusional sampai dibuktikan sebaliknya melalui putusan badan peradilan. Pembentuk undang-undang atau lembaga negara yang terpilih oleh rakyat haruslah dianggap telah menjalankan fungsi dan kewenangan secara konstusional untuk kepentingan rakyat sampai dapat dibuktikan sebaliknya melalui putusan pengadilan. Demikian juga hasil dari pelaksanaan kewenangannya tersebut, haruslah juga dianggap konstusional sampai dibuktikan sebaliknya berdasarkan putusan pengadilan. Prinsip demikian juga sejalan dengan prinsip *presumption of validity* dalam hukum administrasi negara, yaitu suatu keputusan administrasi negara dianggap valid (sah) sampai dibuktikan sebaliknya berdasarkan putusan pengadilan. Prinsip tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 47 Undang-undang Mahkamah Konstitusi yang menentukan bahwa Putusan Mahkamah memperoleh kekuatan hukum tetap dan berlaku sejak putusan diucapkan. Walaupun Pasal 47 Undang-undang Mahkamah Konstitusi tersebut tidak secara tegas melarang berlaku surutnya suatu putusan, tetapi pasal tersebut haruslah dimaknai bahwa inkonstitusionalitas suatu tindakan dan pelaksanaan kewenangan oleh suatu lembaga negara terjadi setelah putusan diucapkan dalam sidang Mahkamah yang terbuka untuk umum. Hal itu sejalan juga dengan ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan, "*putusan mahkamah konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa Termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan, Termohon wajib melaksanakan putusan tersebut dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diterima*". Hal itu berarti bahwa sejak putusan diucapkan atau paling lambat 7 hari setelah putusan tersebut diucapkan, Termohon harus menghentikan melaksanakan kewenangan yang inkonstitusional itu. Hal itu juga berarti bahwa putusan Mahkamah tidak berlaku surut terhadap tindakan lembaga negara yang telah dilakukan sebelum dijatuhkannya putusan. Demikian halnya, menurut saya, tindakan Pemerintahan Daerah Propinsi Papua (Gubernur dan DPRD) yang memberlakukan Peraturan Daerah Khusus Propinsi Papua Nomor 6 tahun 2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua, dan pelaksanaan kewenangan DPRD berdasarkan Perdasus tersebut termasuk dalam mengeluarkan Keputusan Nomor 064/Pim DPRD-5/2012 tentang Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur Papua Periode 2012-2017 tanggal 27 April 2012, serta tindakan DPRD yang melakukan proses pendaftaran bakal pasangan calon gubernur dan wakil gubernur Papua adalah harus dianggap konstusional, hingga diucapkan Putusan Sela Mahkamah Konstitusi Nomor 3/SKLN-X/2012 Tanggal 19 Juli 2012.

⁴⁴⁹ *Ibid.*

Menurut Saldi Isra,⁴⁵⁰ dihubungkan dengan kekhususan Provinsi Papua, Perdasus sah apabila sudah disetujui oleh MRP. Sementara itu, MRP merupakan representasi kultural orang asli Papua dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua. Dengan demikian, Perdasus merupakan kekhususan yang dimiliki Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam UU 21/2001 yang tidak dapat begitu saja dikesampingkan. Atas alasan itu, berdasarkan asas *lex speciale derogate legi generale*, maka penentuan tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Papua semestinya menjadi kewenangan pembentuk Perdasus dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan terkait, seperti UU 21/2001, UU 32/2004, dan UU 15/2011. Dengan penerapan asas tersebut, keberadaan Pasal 11 ayat (3) UU 21/2001 dapat mengenyampingkan ketentuan Pasal 66 ayat (1) UU 32/2004 dan Pasal 9 ayat (3) huruf a UU 15/2011.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, seharusnya tahapan penerimaan pendaftaran pasangan calon gubernur dan wakil gubernur dan tahapan verifikasi bakal pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur oleh DPRP yang berasal dari partai politik sudah selesai serta harus dianggap sah dan konstitusional. Lagi pula, tidak ada bukti yang meyakinkan bahwa DPRP telah melakukan tindakan yang menghalang-halangi bakal pasangan calon yang hendak mendaftar sebagai bakal pasangan calon gubernur dan wakil gubernur dalam Pemilukada Papua. Mereka yang tidak menggunakan haknya melakukan pendaftaran di DPRP seharusnya dianggap telah melepaskan haknya untuk menjadi calon gubernur dan wakil gubernur Papua dalam Pemilukada Papua 2012. Seharusnya Mahkamah

⁴⁵⁰ Keterangan ahli dalam perkara Nomor 3/SKLN-X/2012. *Ibid.*

tidak perlu memerintahkan Pemohon untuk membuka kembali pendaftaran bakal pasangan calon gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam Pemilukada Papua 2012 dan hanya melanjutkan hasil yang diselesaikan oleh DPRP.

Sengketa ini menjadi pelajaran berharga, sebab kita semua punya tanggungjawab yang besar dalam melahirkan seorang pemimpin baik di tingkat pusat maupun di daerah. Masa depan bangsa ini tidak hanya akan ditentukan oleh pemimpin di tingkat pusat, tetapi juga yang ada di daerah untuk itu, menjadi tugas kita bersama melahirkan pemimpin dengan cara yang baik dan terpilih secara jujur dan adil di daerah.⁴⁵¹

E. Desentralisasi Asimetris di DKI Jakarta

1. Unsur Politik-Historis

Sejarah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta cukup panjang mulai tahun 1527 hingga sekarang. Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta terus berkembang seiring dengan perubahan zaman. Pada tahun 1527, Kota Jakarta bernama Sunda Kelapa, merupakan sebuah kota kecil Bandar Pelabuhan yang ramai lalu-lintas perdagangan. Sebagai daerah maritim seperti daerah lainnya, para penguasa Sunda Kelapa memanipulasi para pedagang untuk keuntungan mereka sendiri, penguasa Sunda Kelapa mengamati permusuhan tajam antara kaum muslim dengan pengaruh asing baru di wilayah ini, yaitu orang-orang kristen Portugis (pelaut eropa pertama yang sering mengunjungi Indonesia).⁴⁵²

⁴⁵¹ Ni'matul Huda, *Akhir Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi PKK FH Universitas Dokter Soetomo, Vol I No. 2 November 2010., hlm. 33.

⁴⁵² Penguasa sunda kelapa mengharapkan perlindungan terhadap ancaman kekuatan muslim di daerah sekitarnya, Sunda Kelapa membuat kesepakatan dengan Portugis pada 1522, Sunda kelapa menjanjikan sejumlah lada setiap tahun dengan syarat Portugis harus membangun benteng di Sunda Kelapa. Namun, ketika orang portugis datang pada 1527 untuk membangun

Strategisnya letak Sunda Kelapa yang saat itu merupakan bagian dari Kerajaan Pajajaran, menjadi ajang pertempuran antara balatentara Faletehan melawan Portugis. Pada pertempuran tersebut kemenangan ada di pihak Faletehan, yang kemudian mengganti nama Sunda Kelapa menjadi *fathan mubina* (Jayakarta) yang artinya kemenangan akhir. Kemudian daerah Jayakarta di kuasai oleh pihak Belanda dengan anggapan bahwa Jayakarta akan dijadikan tempat sebagai markas besar di kepulauan Indonesia.⁴⁵³

Pada tahun 1602 seorang pegawai VOC yaitu *Van Raay* mendirikan Benteng di Teluk Jakarta, dan merubah nama Sunda Kelapa menjadi "Batavia". Benteng ini menjadi pusat persekutuan dagang VOC untuk wilayah Hindia Timur. Sejak itulah Belanda memulai penjajahannya di seluruh nusantara. Di lain pihak, pelabuhan-pelabuhan besar di wilayah lain selain Batavia sudah didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang tidak bersahabat dengan Belanda. Malaka dikuasai Portugis, Banten sebagai pelabuhan terbesar pada waktu itu dikendalikan oleh seorang penguasa yang mencurigai ambisi Belanda dan tidak suka melihat persaingan Belanda dengan Inggris yang dianggap mengganggu kerajaan Banten. Pada Inggris dan Belanda oleh penguasa Banten hanya diberi kesempatan untuk membangun gudang perdagangan kecil.⁴⁵⁴

Belanda segera mengalihkan perhatiannya ke Jayakarta atau Jacatra, sebagaimana mereka menyebutnya sebagai lokasi yang berpotensi dijadikan

benteng, ternyata mereka telah didahului oleh kaum muslim. Lihat, M.A.P. Meilink-Roelofs, *Asian Trade and European Influence in the Indonesia Archipelago between 1500 and 1630*, Nijhoff, Den Haag, 1962., hlm. 57.

⁴⁵³ Lihat, F. de Haan, *Oud Batavia*, Kolff, Batavia, 1922., hlm. 21, bandingkan, Uka Tjandrasmita, *Sejarah Jakarta*, Pemerintah DKI Jakarta, Jakarta, 1977., hlm. 40.

⁴⁵⁴ Lihat, Susan Blackburn, *Jakarta Sejarah 400 Tahun*, Komunitas Bambu, Jakarta, 2011., hlm. 10.

markas besar. Alasannya adalah: *Pertama*, seperti Banten, pelabuhan ini dekat dengan Selat Sunda (Batavia) yang sering dilalui kapal-kapal Belanda dalam perjalanan melintasi samudra hindia dari dan ke Eropa melewati tanjung harapan; *Kedua*, walaupun merupakan bawahan banten, penguasanya Pangeran Jayakarta sudah tidak lagi tunduk pada Banten dan berupaya membangun kekayaan dan kemandirian dengan cara menarik para pedagang dari Banten. Pada 1610, sebuah kontrak ditandatangani antara Belanda dan Pangeran Jayakarta yang mengizinkan VOC untuk membangun gudang-gudang ditepi timur Kali Ciliwung.⁴⁵⁵

Berdasarkan Ordonansi (Undang-Undang), tanggal 18 Maret Tahun 1905 Batavia ditetapkan sebagai daerah lokal yang mempunyai kewenangan mengatur keuangan sendiri, berikut dengan nama "*Gemeente Batavia*". Inilah gemeente pertama yang di bentuk di Hindia Belanda. Luasnya ketika itu kurang lebih 125 km², belum termasuk pulau-pulau yang ada di Teluk Jakarta (Kepulauan Seribu). Pada tahun 1908, untuk keperluan menjalankan pemerintahan Pamongpraja, *Afdeling Stad en Voorsteden van Batavia* dibagi menjadi 2 distrik, yakni Distrik Batavia dan *Wetevreden*, serta 6 *onderdistrik* (Mangga Besar, Penjaringan, Tanjung Priuk, Gambir, Senen, Tanah Abang).⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 11.

⁴⁵⁶ Jakarta pada abad 19 s/d 20 sudah merupakan tempat untuk beberapa kelompok etnis (Cina, Arab, dan Eropa serta Pribumi) mencari keuntungan, serta menjadikan Jakarta sebagai wadah pusat perdagangan, pada akhirnya ketika semua kelompok etnis membara dengan rasa nasionalisme yang baru muncul dan loyalitas yang terbagi, maka tidak mengherankan jika terjadi konflik di Batavia akibat tekanan yang disebabkan oleh pertumbuhan populasi yang sangat cepat dalam dekade-dekade terakhir pemerintahan Belanda. Ditambah lagi, untuk pertama kalinya ketidakpuasan politik kini dapat disalurkan tanpa melanggar hukum melalui Dewan Kota Batavia yang dibentuk pada 1905. Ini merupakan salah satu hasil awal dari ketidak tegasan desentralisasi kekuasaan yang merupakan salah satu tujuan *politik etis*. Sejarah Dewan Kota Batavia ini dapat memberikan gambaran terhadap bubarunya kehidupan kolonial di batavia., lihat, Susan Abeyasekere, *Colonial Urban Politics: The Municipal Council of Batavia*, Kabar Seberang, Vol. 13-14, Jakarta, 1984., hlm. 17-24.

Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda abad ke-19, *Stad* (kota) Batavia dengan daerah-daerah sekitarnya merupakan satu karesidenan, yang dipimpin oleh seorang residen. Daerah administratif Karesidenan Batavia di bagi pula secara administratif dalam wilayah yang lebih kecil, yang disebut "*afdeling*". Sampai dengan abad 20. Karesidenan tersebut terdiri dari lima wilayah, yaitu: (1) *Afdeling "Stad en Voorsteden van Batavia"* (kota dan pinggiran kota Batavia), (2) *Afdeling Meester Cornelis* (sekarang Jatinegara). (3) *Afdeling Tangerang*. (4) *Afdeling Buitenzorg* (Bogor), (5) *Afdeling Karawang*.⁴⁵⁷

Pada tahun 1922 keluar Undang-Undang tentang Pembaharuan Pemerintah. Berdasarkan undang-undang ini berturut-turut terbit Undang-Undang (UU) Provinsi (1924), Undang-Undang Regentschap (Kabupaten, 1924) dan Undang-Undang *Stadsgemeente* (*Stadsgemeente Ordonnantie*, disingkat: *S.G.O*, 1926).⁴⁵⁸ Selanjutnya "*Gemeente Batavia*" ditetapkan menjadi "*Stadsgemeente Batavia*", yang kemudian menyelenggarakan pemerintah daerah menurut ketentuanketentuan dalam *S.G.O. Stadsgemeente Ordonnantie* menetapkan susunan Pemerintah suatu *stadsgemeente* terdiri dari: (1) *Raad* (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah); (2) *College van Burgemeester en Wethouders* (Dewan Pemerintah Daerah); (3) *Burgemeester* (Walikota).⁴⁵⁹

Pada tanggal 9 Maret 1942 Pemerintah Hindia Belanda menyerah tanpa syarat kepada Jepang. Setelah itu, pihak Jepang mengeluarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1942 tentang "Perubahan Tata Pemerintahan Daerah". Menurut Undang-Undang tersebut, Pulau Jawa dibagi dalam satuan-satuan daerah yang

⁴⁵⁷ *Ibid.*

⁴⁵⁸ Lihat, J. S. Furnivall, *Netherlands India...*, *Loc.It.*

⁴⁵⁹ Lihat, Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi dalam Tata...*, *Op.Cit.*, hlm. 87-88.

disebut “*Syuu*” (Keresidenan), “*Syuu*” dibagi dalam beberapa “*Ken*” (Kabupaten) dan “*Shi*” (*stadsgemeente*).⁴⁶⁰

Sebenarnya *stadsgemeente* hanya merupakan badan yang mengurus rumah tangganya saja, tanpa melaksanakan urusan pamongpraja, maka menurut UU No. 27 Tentang perubahan pemerintahan daerah tertanggal (5-8-2602) masa Pemerintahan Jepang⁴⁶¹, “*shi*” (*stadsgemeente*) mengerjakan segala urusan pemerintahan (pamongpraja) dalam lingkungan daerahnya. Urusan pemerintah (pamongpraja) di dalam ‘*stadsgemeente*’ yang diurus oleh *regent* (Bupati), Wedana, Asisten-Wedana, Kepala Kampung atau *wijkmeester*, sekarang termasuk dalam kekuasaan “*Shichoo*” (Walikota). Mereka itu mejadi pegawai *shi* dan menjalankan urusan pemerintahan *shi* dibawah pemerintahan dan pimpinan “*shichoo*”.⁴⁶²

Selanjutnya menurut Undang-Undang tersebut, “*Gunseikani*” (Kepala Pemerintahan Balatentara Jepang) dapat membentuk “*tokubetsu shi*”

⁴⁶⁰ Sebenarnya, bukan maksud pemerintah militer Jepang untuk menghapus sistem hukum yang ditinggalkan belanda dari bumi Indonesia. Tepat pada hari di umumkannya pernyataan Panglima Bala Tentara Kerajaan di Hindia Belanda (KNIL) untuk menyerah kalah kepada bala tentara Jepang, pada tanggal 7 maret 1942, saat itu pada dimaklumkan Undang-Undang No. 1 dari pembesar bala tentara dai Nippon. Kecuali untuk memberikan dasar hukum kepada pengalihan kekuasaan dari tangan Gubernur Jendral Hindia Belanda ketangan panglima divisi ke-16 Angkatan Darat Bala Tentara Jepang, Undang-undang bala tentara jepang itu juga untuk mengumumkan (dalam pasalnya yang ke 3) bahwa, “*Semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintah yang dahulu, tetap diakui sah bagi sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintah militer*”. Lihat, H.J. Benda, J.K. Irikura dan K. Ishi (Editor), *Japanese Military Administration in Indonesia; Selected Documents*, Yale University, USA, 1965., hlm. 1-3.

⁴⁶¹ Penggunaan tahun 2602 berdasarkan tahun *showa*, hal ini biasa digunakan oleh Pemerintah Militer Jepang baik pada saat resmi maupun tidak, jika dibandingkan dengan tahun *masehi*, maka tahun *showa* berselisih 660 lebih tua dari hitungan tahun *masehi*., lihat., Soetandyo Wigjosoebroto, *Desentralisasi dalam Tata... Op.Cit.*, hlm. 101

⁴⁶² Menurut ketentuan Pasal 4 Osamu Seirei No. 12 Tahun 1942, kewenangan Dewan yang dahulu dalam Pemerintahan Kolonial disebut *Regentschasraad*, *Stadsgemeente raad* dan *Raad der Gedeputeerde* dialihkan ketangan Kenchoo dan Sichoo. Dengan demikian, Osamu Seirei itu memposisikan Kenchoo dan Sichoo sebagai penguasa tunggal di daerah., *Ibid.*, hlm. 104.

(*stadsgemeente* luar biasa). Bedanya antara “*tokubetsu shi*” (*stadsgemeente* luar biasa). Bedanya antara “*tokubetsu shi*” dan “*shi*” adalah, bahwa *tokubetsu shi* tidak merupakan daerah otonom dibawah syuu, melainkan langsung dibawah *gunseikan*. Dengan demikian, kedudukan pemerintahan kota Jakarta telah meningkat lagi, “*Jakaruta Tokubetsu Shi*” dipimpin oleh “*tokubetsu Shichoo*” dan beberapa orang “*Zyoyaku*” (pegawai tinggi), yang masing-masing diangkat pula oleh *Gunseikan*. Sampai berakhirnya pendudukan Jepang di tahun 1945, kota Jakarta adalah satu-satunya “*tokubetsu Shi*” di Indonesia. Jakarta Tokubetsu Shichoo yang pertama adalah Tsukamoto, dan yang terakhir adalah Hasegawa.⁴⁶³

Setelah kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 sampai sekarang, Ibukota Jakarta diatur dengan beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:⁴⁶⁴

1. Tanggal 24 Januari 1950 dari Stad Gemeente Batavia menjadi Kota Praja Jakarta;
2. Tanggal 18 Januari 1958 Kedudukan Jakarta sebagai Daerah Swatantra dinamakan Kota Praja Jakarta Raya;
3. Tahun 1961 dengan PP Nomor 2 Tahun 1961 jo Undang-Undang No.2 PNS 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya ;
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta;

⁴⁶³ Perlu ditambahkan, keseluruhan daerah di Indonesia khususnya wilayah kekuasaan jajahan Jepang, pemerintah militer Jepang membuat kebijakan bahwa daerah-daerah jajahan tersebut berpusat di Jakarta. Hal ini dapat dilihat dari isi Pasal 5 UU No. 12 Tahun 1942 menyatakan lebih lanjut bahwa, “para *Kenchoo* dan *Sichoo* ditempatkan di bawah pengawasan langsung para *Shuuchoo* yang pada gilirannya diawasi oleh *Saikoo Siki-kan* (ialah penguasa tertinggi yang berkedudukan di Jakarta)”. Di sini, hierarki kontrol dari pusat ke daerah-daerah melalui satu garis komando kian tampak nyata. Dengan demikian seluruh sistem pemerintahan terbentuk dalam wujudnya yang “*koekoeh dan koeat serta sederhana*”, untuk mengakhiri dan meniadakan segala peraturan “*jang kakoe dan soelit itoe*”. Lihat, Nicole Niessen, *Municipal Government in Indonesia*, Reserch School CNWS, Universiteit Leiden, Leiden, 1999., hlm. 57.

⁴⁶⁴ Untuk tidak mengurangi esensi pembahasan, maka kriteria UU yang disebut oleh penulis di atas, hanya dibatasi pada UU khusus yang secara menyeluruh membahas tentang DKI Jakarta, sebab tidak dipungkiri UU Pemerintah Daerah baik sebelum perubahan No. 22 Tahun 1999 maupun No. 32 Tahun 2004 sebagian Pasal berisi ketentuan yang membahas tentang Provinsi DKI Jakarta.

5. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta; dan
6. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejak Indonesia merdeka, pemerintah baru Jakarta memiliki gambaran mereka sendiri tentang ibukota. Walaupun gambaran tersebut berbeda dengan visi Belanda, namun memiliki dampak yang sama bagi mayoritas penduduk kota. Kebanggaan nasional membuat Presiden Sukarno berupaya mengubah Jakarta menjadi percontohan Indonesia, penuh dengan bangunan-bangunan megah yang akan membuat kagum orang-orang asing dan membangun rasa percaya diri orang Indonesia. Sayang sekali, sumber daya negara tidak mampu mengubah ibukota secara total kecuali membangun sejumlah proyek terpisah. Kebijakan perkotaan tidak berkembang untuk memenuhi kebutuhan penduduk kebanyakan yang sering didorong oleh Presiden Sukarno, namun dipandanginya dengan rasa tidak sabar ketika mereka mengganggu penampilan kotanya.⁴⁶⁵

Kebijakan-Kebijakan perkotaan setelah masa Sukarno jauh lebih realistis dan didedikasikan untuk proyek-proyek yang lebih produktif daripada mengejar prestise dan kebanggaan urban. Walaupun demikian, pola berpikirnya tidak jauh berubah. Sebagai contoh, pada 1979, Menteri Dalam Negeri pada waktu itu menyatakan, “ karena pusat pemerintahan berada di Jakarta, maka Jakarta harus mampu melakukan upaya yang lebih besar untuk meningkatkan level, standar dan prestise negara, bangsa dan penduduk Indonesia dibandingkan dengan wilayah-wilayah lain”.⁴⁶⁶

⁴⁶⁵ Lihat, Susan Blackburn, *Jakarta Sejarah...Op.Cit.*, hlm. 353.

⁴⁶⁶ Lihat, *Tempo*, 10 Februari 1979.

Tujuannya masih tetap membangun sebuah kota modern yang setara dengan kota metropolitan lainnya di dunia. Motivasinya mungkin saja berhubungan dengan ekonomi yaitu untuk menarik investasi asing dan dapat juga berhubungan dengan sifat nasionalis, namun hasilnya tetap lebih represif bagi jutaan orang yang tidak mampu mencari nafkah dalam sektor modern. Sadikin dan para penerusnya jauh lebih efisien dari pada para Gubernur pada masa Sukarno.⁴⁶⁷ Hal ini sebagian disebabkan oleh lebih banyaknya sumber daya yang mereka miliki dalam ekonomi yang didorong oleh minyak. Namun, pembangunan yang dipimpin oleh Suharto juga menyebabkan yang miskin tambah miskin dan kemiskinan semakin banyak, khususnya rakyat dari latar belakang ekonomi rendah, Pada tahun 1984, direktur departemen yang bertanggungjawab terhadap perencanaan kota menyatakan pada frasa "... tugas pemerintah kota tidak hanya melayani, namun juga mendapatkan pemasukan agar dapat melayani masyarakat. Pada akhirnya hal inilah yang menimbulkan situasi dimana mereka yang membayar akan mendapatkan pelayanan".⁴⁶⁸

UU No. 34/1999 tentang Pemerintahan DKI Jakarta setidaknya memberikan tiga hal penting, yakni: *Pertama*,⁴⁶⁹ bahwa otonomi di DKI Jakarta diletakkan pada lingkup provinsi; *Kedua*,⁴⁷⁰ kewenangannya mencakup kawasan otorita khusus, seperti badan otorita, pelabuhan, bandar udara, kehutanan, perumahan, industri, wisata, jalan bebas hambatan, kawasan kepulauan, dan

⁴⁶⁷ Lihat, Susan Blackburn, *Jakarta Sejarah...Op.Cit.*, hlm. 354

⁴⁶⁸ Lihat, Soenarjono Danoedjo, *Everyone Using Urban Facilities Must Pay for Them*, Prisma, Vol. 32, Juni 1984., hlm. 59.

⁴⁶⁹ Lihat, Pasal 4 UU No. 34 Tahun 1999.

⁴⁷⁰ Pasal 31 UU No. 34 Tahun 1999.

kawasan lain yang sejenis; dan *Ketiga*,⁴⁷¹ pengaturan lebih lanjut ditetapkan oleh Keputusan Gubernur sesuai dengan peraturan perundangan. Kebijakan ini memberi ruang kepada Jakarta untuk melakukan penyesuaian proaktif, dan bukan sekedar adaptif. Megapolitan adalah penyesuaian proaktif dimaksud.

Sebagai provinsi khusus, Jakarta mempunyai kewenangan untuk ikut menentukan Tata Ruang, Tata Wilayah, dan Tata Kelola dari wilayah di sekitarnya dengan satu tujuan: Pembangunan Terpadu dan Terintegrasi. Dengan demikian, terdapat satu pola penataan yang saling menguntungkan. Bahkan, kalau perlu, menyokong posisi ibukota yang diimbangi dengan *sharing revenue and welfare* antara Jakarta dan sekitarnya.

Menurut Gubernur DKI Jakarta Sutiyoso berpendapat,⁴⁷² Sebagai provinsi khusus, makna kekhususan dapat di kelompokkan menjadi dua. *Pertama*, secara politik. Bisa jadi, karena sifatnya khusus, Jakarta dipimpin oleh seorang eksekutif yang ditunjuk oleh Presiden dan menjadi pejabat setingkat menteri. Namun demikian, keberadaan DPRD tetap diperlukan untuk menjaga mekanisme *check and balance*. Jakarta bisa jadi menjadi suatu kawasan administratif, dengan pertimbangan gejolak politik yang terlalu tinggi dapat merugikan Indonesia secara keseluruhan. *Kedua*, kekhususan dalam arti manajerial, Jakarta mempunyai kewenangan untuk ikut menata lingkungan kawasan sekitar Jakarta, dan kewenangan untuk ikut membagi kesejahteraannya dengan kawasan sekitarnya

⁴⁷¹ Pasal 31 ayat (2) UU No. 34 Tahun 1999.

⁴⁷² Lihat, Sutiyoso, *Megapolitan; Pemikiran tentang Strategi Pengembangan Kawasan Terpadu dan Terintegrasi Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2007., hlm. 84.

tanpa memerlukan terlebih dahulu otorisasi dari pusat sebagaimana dibahas sebelumnya.

Pembentukan provinsi khusus mempunyai banyak kendala, salah satunya adalah adanya konflik kepentingan antar-provinsi satu dan lainnya karena pola yang ada adalah *akuisisi* dari provinsi Jakarta terhadap sejumlah daerah di sekelilingnya, yang merupakan bagian provinsi lain yang bertetangga dengan Jakarta. Konflik muncul apabila kawasan yang akan diintegrasikan adalah kawasan penghasil PAD utama bagi provinsi tersebut. Konflik yang bersifat administratif (antar lembaga pemerintahan) dapat dengan mudah merembet ke konflik antarkekuatan politik, dan dikhawatirkan akan menjadi konflik horizontal.

Kemudian, Sutiyoso sebagai orang yang berpengalaman dalam mengelola pemerintahan daerah khususnya DKI Jakarta, memberikan argumentasi atas keberadaan Provinsi Jakarta sebagai daerah khusus. Sutiyoso mendambakan konsep “megapolitan” diterapkan di DKI Jakarta yaitu dengan cara penataan terpadu antara Jakarta bersama Bogor, Depok Tangerang, Bekasi dan Ciganjur. “Megapolitan” maknanya bukan berarti Jakarta “mengakuisisi” daerah sekelilingnya, tetapi merupakan penataan ruang terpadu, yang diiringi transfer kesejahteraan dari Jakarta ke kawasan sekitarnya, sebagai bagian dari pembangunan keseimbangan dan kesetaraan pembangunan dalam kawasan JaBoTaBeKJur.

Ada empat pilihan tentunya setiap pilihan ada kelebihan dan kelemahan, namun hal ini sebagai jalan keluar agar terciptanya “megapolitan” di DKI Jakarta,

pilihan tersebut antara lain: *Pertama*, Lembaga Kerjasama antar-daerah;⁴⁷³ *Kedua*, Provinsi Khusus;⁴⁷⁴ *Ketiga*, Model Otorita;⁴⁷⁵ *Keempat*, Lembaga Koordinator Setingkat Menteri⁴⁷⁶

2. Unsur Yuridis

Pemberlakuan kekhususan yang bersifat desentralisasi asimetris berlaku pada Provinsi Jakarta sebagai Daerah Ibukota Jakarta dengan diberlakukannya Undang-Undang No 29 Tahun 2007, hal ini mendasarkan pada ketentuan Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, mengenai Negara menghargai hak-hak khusus dan istimewa dalam suatu daerah, serta tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 227 ayat (1) *Khusus untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia, diatur dengan undang-undang tersendiri; dan ayat (2) Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara berstatus sebagai*

⁴⁷³ *Keunggulan*: sudah ada lembaganya, badan kerja sama pembangunan (BKSP) jabotabek (peraturan bersama pemprov jawa barat dan DKI Jakarta No. 8/1994). Forum ini dipimpin oleh Gubernur DKI Jakarta dan Gubernur jawa barat. *Kelemahan*: terbukti tidak efektif dan sulit untuk ditingkatkan efektifitasnya, antara lain karena tidak cukup jelas dan tegasnya kewenangan yang dimiliki lembaga ini. BKSP hanya memainkan peran sebagai fasilitator dan koordinator. lihat, *Ibid.*, hlm. 148.

⁴⁷⁴ *Keunggulan*: Sudah ada provinsinya (DKI Jakarta), tinggal mengubah legal *framework* provinsinya. Lebih mudah koordinasi karena berada dalam satu entitas kelembagaan yang tunggal. *Kelemahan*: sangat berpotensi melahirkan konflik administratif yang dapat menjurus ke konflik antardaerah dan dapat menyulut konflik horizontal (antarmasyarakat) yang digerakkan pergesekan politik lokal., *Ibid.*

⁴⁷⁵ *Keunggulan*: Lebih efisien dan efektif karena merupakan kawasan yang non-politik. Sudah ada model di luar negeri ataupun di dalam negeri (Batam). *Kelemahan*: mengubah dari "daerah politik" menjadi "daerah eksekutif" (tidak ada pilkada) sehingga berpotensi besar terjadi konflik , lebih berpotensi melahirkan konflik administratif yang dapat menjurus ke konflik horizontal dan akhirnya konflik vertikal, dibanding provinsi khusus., *Ibid.*

⁴⁷⁶ *Keunggulan*: lebih sederhana karena membentuk lembaga baru yang memang khusus mengoordinasikan megapolitan. Dengan tugas dan SDM yang bersifat khusus, lembaga ini dapat bekerja lebih efektif, hanya memerlukan langkah administratif dan beberapa langkah politis, minimal dalam konflik karena tidak akuisisi, dimana semua pihak diakomodasi kepentingannya. koordinasi hanya dilakukan untuk isu-isu genting yang hanya dapat diselesaikan melalui koordinasi yang efisien dan efektif. *Kelemahan*: belum ada model yang spesifik dan memerlukan dukungan politik eksekutif (Presiden RI) dan legislatif (DPR RI) untuk pengesahannya. *Ibid.*, hlm. 149.

daerah otonom, dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom.

Muatan UU No. 29 Tahun 2007, berisi tentang wewenang pejabat pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi yang dimilikinya harus sesuai dengan peraturan yang berlaku (Wilayah Administratif), kekhususan yang paling menonjol dari Provinsi Jakarta sebagai daerah Ibukota Indonesia yang mana hanya Gubernur dan DPRD Provinsi yang dipilih secara langsung lewat pemilihan umum, sedangkan dalam pengangkatan Bupati/Wali Kota tidak dipilih secara langsung melainkan dipilih oleh Gubernur dengan Persetujuan DPRD Provinsi.⁴⁷⁷

Bupati dan wali Kota di wilayah Ibukota Jakarta dibantu oleh Dewan Perwakilan Kabupaten dan Kota, mereka dipilih oleh masyarakat dengan persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur, dalam Dewan Kabupaten dan Kota terdiri dari tokoh mewakili masyarakat dengan komposisi satu orang dalam setiap Kecamatan.⁴⁷⁸

Kekhususan yang bersifat asimetris (otonomi khusus) bagi Provinsi DKI Jakarta, dapat terlihat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan

⁴⁷⁷ Lihat UU No. 29 Tahun 2007, Pasal 19 yang diantaranya berbunyi :

- (1) Kota administrasi/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati;
- (2) Walikota/bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan;
- (3) Walikota/bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (4) Walikota/bupati bertanggung jawab kepada Gubernur;
- (5) Walikota atau bupati dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil walikota atau wakil bupati;
- (6) Wakil walikota/wakil bupati diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan;
- (7) Wakil walikota/wakil bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (8) Wakil walikota/wakil bupati bertanggung jawab kepada walikota/bupati.

⁴⁷⁸ Pasal 24 Ayat 1 s/d 3 UU No.29 Tahun 2007.

pada konsep administratif struktural, khususnya bagi penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana kita ketahui bahwa, pemilihan kepada daerah yang secara langsung, hanya dapat diselenggarakan dalam ruang lingkup Provinsi/Calon Gubernur. Sedangkan kepada daerah Kota/Kabupaten diangkat oleh Gubernur dengan pertimbangan DPRD DKI Jakarta.

Terkait dengan kekhususan yang ada dalam Provinsi DKI Jakarta, sesuai dengan UU No. 29 Tahun 2007 Pasal 4 berbunyi: "*Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi*".⁴⁷⁹ Ada beberapa ketentuan yang berbeda dengan daerah lain, semisal dalam penanganan perekonomian/keuangan daerah, Provinsi DKI Jakarta dapat dibantu oleh maksimal 4 (empat) orang deputi yang diangkat oleh Presiden atas usul Gubernur DKI Jakarta, hal ini tetuang dalam Pasal 14 ayat 1 s/d 5 yaitu:

- (1) Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah dan Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta yang diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dibantu oleh sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang deputi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah.
- (2) Deputi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
- (3) Deputi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur.
- (4) Deputi bertanggung jawab kepada Gubernur.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, tugas, fungsi, dan tanggung jawab deputi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan presiden.

Provinsi DKI Jakarta yang memiliki kekhususan (asimetris) tidak hanya berkuat pada fungsi penyelenggaraan pemerintahan pada sektor ruang lingkup satu

⁴⁷⁹ Lihat UU No. 29 Tahun 2007, dapat ditemukan pula wewenang bagi Provinsi DKI Jakarta yang memiliki kekhususan (otonomi khusus) terkait dengan hubungan daerah dalam kancan Internasional, yaitu tertera dalam Pasal 5 yang berbunyi: *Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.*

(1) Provinsi DKI Jakarta saja, melainkan harus pula membuat komitmen kerjasama khususnya dengan wilayah provinsi-provinsi yang berdampiang dengan DKI Jakarta yaitu Provinsi Jawa Barat dan Banten. Dimaksud agar tercapainya kondisi pemerintahan daerah yang stabil dan agar tercapainya tujuan otonomi khusus bagi DKI Jakarta, sebagai titik sentral dari pembangunan daerah di Indonesia.

Dede Mariana dan Caroline Paskarina berpendapat,⁴⁸⁰ Provinsi DKI Jakarta harus menyangkat program megapolitan, menyangkut konsep megapolitan ini, bukan berarti semua wilayah di sekitar DKI Jakarta, harus masuk administrasi DKI Jakarta. Mereka tetap sebagai kota/kabupaten yang punya otonomi daerah, namun harus ada otoritas yang mengkoordinasikan, yang dikelola oleh satu manajemen tersendiri. Dengan kata lain, sebaiknya gagasan megapolitan ini tidak dimuat dalam UU mengenai Provinsi DKI Jakarta, tetapi dalam UU tersendiri dalam kaitannya dengan penataan ruang kawasan ibukota negara.

Untuk kawasan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, sesuai dengan amanat UU No. 29 Tahun 2007, Harus memperhatikan beberapa aspek, sebab sebagai daerah yang diberikan kekhususan (wilayah administratif) mempunyai banyak hambatan diantaranya ialah, masalah dalam penataan ruang perkotaan, bisa memilah dan memposisikan diri sebagai wilayah Ibukota dan sebagai wilayah berkedudukan sebagai Provinsi, serta masalah kejelasan konstruksi penerapan sistem pemerintahan daerah dalam mekanisme administratif yang tentunya berbeda dengan Provinsi lain.

⁴⁸⁰ Lihat, Dede Mariana dan Caroline Paskarina, *Demokrasi & Politik Desentralisasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2008., hlm. 211-212.

Sebagai kawasan megapolitan, Provinsi Daerah Ibukota Jakarta harus memperhatikan unsur-unsur yang ada dalam konsep megapolitan itu sendiri.

Menurut Jean Gottmann,⁴⁸¹ unsur-unsur tersebut antara lain :⁴⁸²

- (1) Mencakup dua atau lebih kawasan megatropolitan dan mikropolitan yang saling berdekatan;
- (2) Dari sisi jumlah penduduk, megapolitan memiliki penduduk diatas 10 juta orang;
- (3) Merupakan wilayah budaya organik dengan sejarah dan identitas tertentu;
- (4) Memiliki sejumlah karakteristik lingkungan fisik atau sejenisnya;
- (5) Terdapat pusat-pusat metropolitan/mikropolitan;
- (6) Membentuk jaringan kerja fungsional kawasan perkotaan melalui arus barang dan jasa;
- (7) Kondisi geografisnya memadai untuk kebutuhan perencanaan regional skala luas;
- (8) Berada dalam wilayah satu negara {kecuali bagi beberapa kawasan megapolitan di Amerika Serikat yang mencapai Mexico dan Canada}; serta
- (9) Terdiri dari beberapa Kabupaten (country) fungsinya sebagai unit dasar pembentukannya.

Istilah megapolitan pertama kali dikenalkan Jean Gottmann, seorang ahli geografi Prancis kelahiran Ukraina. Beliau mengambil bahasa tersebut dari bahasa Yunani, yakni *megalopolis* yang artinya kota besar. Istilah megapolitan ini dipakai gottmann pada tahun 1964, ketika dia mencermati betapa telah terjadi perkembangan kota yang amat dahsyat di pantai timur bagian utara Amerika Serikat. Daerah pengamatannya membentang dari Boston di negara bagian Massachusetts sampai Washington D.C., karenanya, Gottmann menamakan hamparan kota tersebut megapolitan "Bosswash".⁴⁸³

⁴⁸¹ *Ibid.*, hlm. 207.

⁴⁸² Anggapan megapolitan bagi Provinsi DKI Jakarta berlandaskan pada UU No. 29 Tahun 2007, antara lain : *Pertama*, Pasal 29 (ayat 1 s/d 4) tentang tata ruang dan kawasan khusus; *Kedua*, Pasal 5 "*Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional*".

⁴⁸³ Bersatunya beberapa metropolitan dengan metropolitan lain yang disambungkan oleh kota-kota kecil yang berkembang sebenarnya timbul karena ketidaksengajaan atau keterlanjuran akibat tumbuhnya kota-kota kecil yang tidak terencana (*urban-sprawl*). Pada awal perencanaan asumsi para perencana kota adalah bahwa kota-kota kecil itu tidak akan tumbuh pesat. Kaidah-kaidah yang dikemukakan para ahli perencana kota, seperti Christaller, yang menganut hierarki kota tidak berlaku lagi. Lihat, Deddy S. Bratakusumah, "*Kenapa Megapolitan?*", koran *Kompas* 14 Maret 2006.

Secara garis besar, penentuan suatu wilayah Ibukota akan dibangun dengan kriteria aksesibilitas yang mudah dan murah, terutama dalam komponen transportasi. Pertimbangan-pertimbangan yang harus diperhatikan yaitu antara lain, masalah orbitasi, ketersediaan layanan publik, pertimbangan tingkat kemajuan sosial, budaya, potensi ekonomi, dan potensi bencana alam.

Mendesain suatu kawasan atau wilayah Ibukota negara sama artinya dengan menentukan lokasi-lokasi bagi pengembangan wilayah. Dalam konsepsi ini, Ibukota tidak lagi berperan sebagai pusat segalanya, tapi hanya berperan sebagai pusat pemerintahan dimana kantor-kantor dan lembaga-lembaga pemerintahan bertempat. Sementara fungsi-fungsi lain, seperti fungsi publik, fungsi perhubungan, fungsi perekonomian, dapat ditempatkan serta disebar ke daerah-daerah disekitar pusat pemerintahan.

Terkait dengan otonomi khusus bagi DKI Jakarta, khususnya menyakut stabilitas pemerintahan yang menyangkut pembangunan daerah yang melibatkan daerah-daerah disekitarnya (Jawa Barat dan Banten) tertuang dalam konsepsi megapolitan, mempunyai dampak-dampak yang tidak dapat dihindari, yaitu adanya dampak secara *Politik, Sosial Budaya* dan *Ekonomi*.⁴⁸⁴

Pertama, dampak *Sosial Budaya* dapat kita lihat, jika ditinjau sepintas, sebagian penduduk yang bermukim di bagian daerah Jawa Barat dan Banten masih bercorak agraris, sekalipun dari sisi struktural perkotaannya sudah menampakkan ciri-ciri metropolitan. Dalam konteks masyarakat agraris sebagai ciri utama yang mendominasi kultur masyarakat, tanah atau wilayah mempunyai

⁴⁸⁴ Dede Mariana dan Caroline Paskarina, *Demokrasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 214 s/d 218.

kaitan yang sangat erat dengan manusia, bahkan seringkali tanah diidentikan dengan kelangsungan hidup suatu kelompok masyarakat. Kondisi ini berpotensi menjadi permasalahan manakala penataan wilayah akan dilakukan. Secara konseptual, penataan wilayah merupakan suatu hal yang dinamis.

Suatu kawasan bisa bertambah atau berkurang luas dan cakupan wilayahnya tergantung pada kondisi dan arah pengembangan yang diinginkan dari kawasan tersebut. Konsepsi ini akan “bertabrakan” dengan konsep agraris yang mengaitkan keberadaan tanah dengan eksistensi kelompok masyarakat. Berkurangnya cakupan suatu wilayah bisa jadi dimaknai sebagai berkurangnya eksistensi kelompok masyarakat, kekhawatiran inilah yang tampaknya menguat manakala wacana megapolitan digulirkan. Artinya terdapat kesenjangan kerangka berpikir (*frame of reference*) dalam memaknai wacana ini, di satu sisi terlihat untuk DKI Jakarta menggulirkan wacana yang berangkat dari konsepsi rasional-managerial, sementara di sisi lain beberapa kelompok di daerah Jawa Barat dan Banten menanggapinya dengan patokan pada kerangka fikir tradisional-kultural yang berpatokan pada kultur masyarakat agraris.

Kedua, dampak *Politik*, dari segi politik dan pemerintahan, konsep megapolitan di DKI Jakarta ini menyiratkan model-model lama. Akumulasi kapital akan memusatkan di kota megapolitan itu, sehingga menjadi magnet bagi kekuatan politik manapun untuk merebutkannya. Ini tidak hanya terlihat melanjutkan konsep pembangunan orde baru yang mengagungkan pertumbuhan, tetapi juga akan melebarkan kesenjangan antara kelompok-kelompok miskin kota dengan kalangan ekonomi mapan. Selain itu, dampak ini juga akan menajamkan

masalah-masalah sosial, karakter kejahatan, prostitusi, anak jalanan, dan endemik amuk massa yang menyerang rasa tertib sosial.

Seolah-olah, sebuah kota hanya ditujukan sebagai pusat penumpukan dan pengumpulan kapital, aspek-aspek sosial, budaya, pengetahuan dan kemampuan kota itu sendiri tidak diperhatikan. Satu hal yang tampak nyata adalah usaha terus menerus mengeksplotasi DKI Jakarta sebagai magnet bagi kepentingan politik, jadi konsep megapolitan tidak dapat dilepas dari konsep megapolitik. Dukungan struktural seperti pengelolaan di tangan satu kementerian atau dibentuknya badan khusus adalah bentuk dari keinginan megapolitik itu, sehingga kota-kota lainnya yang berhubungan dengan DKI Jakarta sebagai megapolitan secara politik haruslah dikuasai oleh satu politik tertentu.

Konsep megapolitan harus juga terhubung dengan kesamaan platform dan program kerja masing-masing partai politik, kalau tidak akan muncul diskontinuitas hanya karena kepala daerahnya berbeda program. Padahal dalam era desentralisasi politik yang sudah mulai berjalan, faktor-faktor sangat dominan semisal seperti Depok, adalah area percontohan konsep pembangunan dan pemerintahan dari Partai Keadilan Sejahtera karena puluhan ribu kader inti PKS tinggal disana. Sedangkan DKI Jakarta termasuk Cianjur dan Tanggerang, masih berkapling-kapling ke dalam berbagai afiliasi partai politik.

Menafikan perbedaan-perbedaan pandangan politik itu sama saja dengan menutup mata atas dinamika demokrasi, akan tetapi perlu diingat, justru dalam era otonomi daerah yang harus dibangun tidak hanya pada faktor perkembangan

politik semata, melainkan juga adanya sentra-sentra ekonomi baru di banyak kota atau daerah yang tujuan utamanya yaitu terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Ketiga, dampak *Ekonomi*, patut dicermati bahwa di balik rencana pengembangan megapolitan ini sesungguhnya terdapat kepentingan dari kalangan kaum pemodal (kapital) yang terus mendorong agar perlindungan hukum terhadap wilayah tersebut (RT dan RW Jawa Barat, Kepres tentang penetapan Bogor, Puncak, Cianjur sebagai kawasan yang harus dilindungi, dan seterusnya) dapat dipengaruhi sehingga mereka dapat secara leluasa menanamkan modalnya di wilayah tersebut.

Di sisi lain, terkait dengan potensi keuangan yang dimiliki keenam daerah di Jawa Barat yang akan “dilamar” masuk dalam megapolitan termasuk “menggurkan”. Semisal, Depok, Kabupaten/Kota Bogor, Kabupaten/Kota Bekasi dan Cianjur, memberikan kontribusi cukup besar bagi pendapatan asli daerah (PAD) Jawa Barat dari redistribusi pajak kendaraan yakni sekitar lebih Rp 1,2 triliun/tahun, Pengelolaan pajak kendaraan yang dimaksud seperti pajak kendaraan bermotor (PKB) dan biaya balik nama (BBNKB) pada tahun 2005 dari keenam daerah itu sebesar 40,35 persen.

Keenam daerah tersebut juga memiliki potensi ekonomi yang signifikan, misalnya nilai investasi baik itu dalam bentuk penanaman modal asing (PMA) maupun penanaman modal dalam negeri (PMDN). Data Bapeda Jabar tahun 2004 jumlah investasi PMA di Kabupaten Bogor Rp 2,2 triliun, PMDN sebesar Rp 291 miliar, Kabupaten Bekasi PMA sebesar Rp 2,3 triliun, PMDN sebesar Rp 1,047 triliun, sedangkan nilai investasi Kota Depok untuk PMA Rp 453 miliar, Kota

Bekasi PMA sebesar Rp 278 miliar dan PMDN sebesar Rp 82 milyar.⁴⁸⁵ Jadi sangat besar apalagi kalau ditambah perjalannya waktu sampai pada tahun 2012.

Kapasitas keuangan daerah ini tentu saja menjadi salah satu faktor yang menimbulkan keberatan bagi pihak Jawa Barat untuk melepas daerah-daerah tersebut untuk masuk pengelolaan megapolitan. Sekalipun konsep megapolitan terbatas pada kerjasama tata ruang, namun kemungkinan pengaturan di bawah satu manajemen berpotensi mengurangi redistribusi keuangan dari keenam daerah tersebut bagi Jawa Barat.

3. Unsur Aplikasi

Berawal dari perkara di Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap UUD NRI 1945. Terdapat tiga orang yang mengajukan permohonan gugatan tersebut yakni Abdul Havid, warga Cipinang Asem, Jakarta Timur, M Huda, warga Rawamangun, Jakarta Timur dan Satrio Fauziadamardji, warga Cilandak Jakarta Selatan.

Pemohon menggugat UU No 29/2007 tentang Pemprov DKI. Menurut mereka, pelaksanaan Pilgub 2 putaran dinilai melanggar pasal 24A ayat 1, pasal 27 ayat 1, pasal 28D ayat 1, pasal 28 1 ayat 2 UUD 45. Padahal menurut mereka putaran kedua itu hanya mengacu pada satu UU No 29/2007,⁴⁸⁶ yaitu yang

⁴⁸⁵ Sutyoso, *Megapolitan....Op.Cit.*, hlm. 40-41.

⁴⁸⁶ Gugatan dikhususkan pada Pasal 11 ayat (1) dan (2) UU 29/2007 menyatakan: (1.) *Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Terpilih; (2.) Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaran kedua yang*

menyatakan apabila tidak tercapai 50 persen plus satu suara maka digelar pilgub putaran dua.

Pertimbangan Hakim Konstitusi dalam memutus perkara yang disebut di atas, melalui dua bagian penting sebagai alasan hukum. *Pertama*; yaitu berdasarkan pertimbangan aturan formal yang berlaku (UUD dan UU). Hasil pertimbangan tersebut yaitu:⁴⁸⁷

1. Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Daerah khusus dan daerah istimewa juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, (selanjutnya disebut UU Pemda). Ketentuan tersebut menyatakan: Pasal 2 ayat (8), “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Pasal 225, “*Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.*” Pasal 226 ayat (1), “*Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri*”;
2. Berdasarkan ketentuan tersebut, dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diakui dan dihormati daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang pengaturannya bersifat khusus dan berbeda pula dengan daerah lainnya yang diatur dalam dan tunduk pada UU Pemda. Demikian juga, telah ditegaskan bahwa ketentuan dalam UU Pemda berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri, dalam hal ini UU 29/2007.

Kedua; pertimbangan yang dilakukan Mahkamah Konstitusi berasal dari hasil kontemplasi Hakim Konstitusi pribadi yang bersifat independen dan

diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama.

⁴⁸⁷ Lihat, Putusan MK RI Nomor 70/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap UUD NRI 1945.

berlandaskan pula pada yurisprudensi (putusan-putusan MK terdahulu) yang berisi:⁴⁸⁸

1. Terkait dengan pemberian status khusus dan istimewa terhadap suatu daerah sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut, Mahkamah perlu mengutip Putusan Nomor 81/PUU-VIII/2010, bertanggal 2 Maret 2011, yang antara lain mempertimbangkan: *"... Menurut Mahkamah, penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria yang berbeda. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya;*
2. Menurut Mahkamah, jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan dengan Undang-Undang sangat terkait dengan: *a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup; dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan;"*
3. Penentuan kekhususan suatu daerah didasarkan pada kriteria adanya kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan tersebut harus bersifat fleksibel ditetapkan oleh pembentuk undang-undang sebagai pilihan politik hukum terbuka, sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan;
4. Mengenai kekhususan Provinsi DKI Jakarta, Mahkamah perlu mengutip pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Nomor 11/PUU-VI/2008, bertanggal 5 Agustus 2008, mengenai pengujian Pasal 5 UU 29/2007 yang menyatakan, *"Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional".* Paragraf [3.19] huruf b putusan tersebut menyatakan: *"Jakarta sebagai ibukota negara mempunyai sifat yang khusus. Kekhususannya itu memuat pengaturan mengenai (i) kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab sebagai ibukota negara; (ii) tempat kedudukan perwakilan negara-negara sahabat; (iii) keterpaduan rencana umum tata ruang Jakarta dengan rencana umum tata ruang daerah sekitar; (iv) kawasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang dikelola langsung oleh Pemerintah. ... Pengaturan dalam pemberian status khusus yang demikian diakui dan dihormati berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 (vide Perubahan Kedua UUD 1945 tahun 2000) dan Pasal 2 ayat (8) UU 32/2004. Provinsi DKI Jakarta, sesuai dengan UU 29/2007, dibagi ke dalam daerah kota administrasi dan kabupaten administrasi Kepulauan Seribu, yang walikota dan bupatinya ditunjuk. Susunan yang demikian didasarkan atas kebutuhan pengaturan bagi satu wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk dan sumber daya keuangan yang besar, tetapi dengan batas administrasi yang kurang jelas. Kekhususan*

⁴⁸⁸ *Ibid.*, Bandingkan dengan, Putusan MK RI Nomor 11/PUU-VI/2008 dan Putusan MK RI Nomor 81/PUU-VIII/2010.

Jakarta sebagai ibukota negara memerlukan pengaturan yang juga bersifat khusus. Menurut Mahkamah, pengaturan yang demikian tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945, karena adanya kedudukan norma konstitusi yang setara antara Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) dengan pasal 18B UUD 1945.”

Berdasarkan dua pertimbangan tersebut, mengenai syarat khusus keterpilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta yang mengharuskan adanya pasangan yang memperoleh 50% (lima puluh persen) atau lebih dan jika tidak, harus dilakukan pemilihan putaran kedua untuk memilih pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua, Hakim Konstitusi berpendapat:⁴⁸⁹

1. UUD 1945 tidak secara tegas menentukan besaran dan ruang lingkup kekhususan terhadap suatu daerah. Norma mengenai ruang lingkup kekhususan hanya dapat ditemukan dalam Putusan Mahkamah Nomor 11/PUU-VI/ 2008 sebagaimana telah dikutip di muka, yang pada pokoknya mengandung makna bahwa jenis dan ruang lingkup kekhususan tersebut harus bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/ 2008, kekhususan DKI Jakarta mencakup pengaturan mengenai (i) *kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab sebagai ibukota negara*; (ii) *tempat kedudukan perwakilan negara-negara sahabat*; (iii) *keterpaduan rencana umum tata ruang Jakarta dengan rencana umum tata ruang daerah sekitar*; (iv) *kawasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang dikelola langsung oleh Pemerintah*. Kekhususan DKI Jakarta juga mencakup susunan daerah kota dan kabupaten administrasi yang tidak memiliki DPRD Kabupaten/Kota, serta Walikota/Bupati yang ditetapkan tanpa melalui pemilihan umum. Susunan yang demikian didasarkan atas kebutuhan pengaturan bagi satu wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk dan sumber daya keuangan yang besar, tetapi dengan batas administrasi pemerintahan yang kurang jelas;
2. Pasal 1 angka 6 UU 29/2007 menentukan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah provinsi yang mempunyai kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Persoalannya, apakah kekhususan penyelenggaraan pemerintahan meliputi juga pemilihan Gubernur. Menurut Mahkamah, pemerintahan atau dikenal dengan istilah *bestuurvoering* pada dasarnya adalah semua kegiatan yang berada di luar kegiatan legislasi (pembentukan peraturan perundang-undangan) dan di luar kegiatan peradilan. Dari perspektif pemisahan kekuasaan, yang pada umumnya memisahkan kekuasaan ke dalam tiga bidang, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, maka penyelenggaraan pemerintahan (*bestuurvoering*) lebih tepat diletakkan sebagai bidang eksekutif yang dari perspektif teori residu mencakup semua tindakan dan kewenangan di luar bidang legislatif dan yudikatif; Walaupun sistematika susunan UUD 1945 menunjukkan adanya pemisahan/ pengelompokan pengaturan mengenai “Kekuasaan Pemerintahan Negara” di Bab III, “Pemerintahan Daerah” di Bab VI, dan “Pemilihan Umum” di Bab VII B, hal demikian tidak serta merta dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan termasuk pemerintahan daerah tidak bisa dipisahkan secara diametral dengan Pemilihan Umum yang berada di luar ranah penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Mahkamah, dalam perspektif pemisahan kekuasaan, penyelenggaraan pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah adalah bagian dari

⁴⁸⁹ Putusan MK RI Nomor 70/PUU-X/2012..., *Loc. Cit.*

penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan karena berada di luar lingkup kekuasaan yudikatif dan legislatif. Pengelompokan ini tidak dengan sendirinya berarti bahwa pemilihan umum berada di bawah tanggung jawab Presiden dan pemilihan kepala daerah berada di bawah tanggung jawab Gubernur atau Bupati/Walikota. Pengelompokan ini hanya menegaskan bahwa pemilihan umum, termasuk pemilihan kepala daerah, adalah bagian dari pelaksanaan fungsi pemerintahan yang bersifat spesifik karena penyelenggaraan pemilihan umum di berbagai negara demokrasi modern dilakukan oleh suatu penyelenggara pemilihan yang bersifat independen yang memiliki kewenangan pengaturan, pengawasan, bahkan di beberapa negara memiliki wewenang yudisial;

3. Provinsi DKI Jakarta adalah daerah provinsi yang memiliki banyak sekali aspek dan kondisi bersifat khusus yang berbeda dengan daerah lainnya, sehingga memerlukan pengaturan yang bersifat khusus. Oleh karena itu, menurut Mahkamah kekhususan Provinsi DKI Jakarta mengenai syarat keterpilihan Gubernur yang mengharuskan perolehan suara lebih dari 50% suara sah, dan apabila tidak ada yang mencapainya maka dilaksanakan pemilihan putaran kedua, adalah kekhususan yang masih dalam ruang lingkup dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Penentuan persyaratan demikian merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy* atau *optionally constitutional*) yang tidak bertentangan dengan konstitusi;
4. Menyandarkan penentuan besaran prosentase perolehan suara tersebut hanya kepada argumen kondisi multikultural dan tingkat legitimasi, sebagai sebuah kekhususan, adalah dapat dipahami tetapi tidak sepenuhnya tepat. Artinya ada juga alasan-alasan lain yang mendasari hal tersebut. Kondisi multikultural secara relatif terdapat pada semua wilayah pemerintahan. Berdampingan dengan hal tersebut, legitimasi juga dibutuhkan oleh pemerintahan dalam semua kondisi, baik multikultural ataupun tidak, sehingga sebenarnya tidak ada korelasi secara langsung dengan keharusan prosentase perolehan suara lebih dari 50% (lima puluh persen). Apalagi sejauh ini menurut Mahkamah belum dapat dijelaskan parameter multikultural itu sendiri dalam kaitannya dengan besaran (perolehan) suara yang dapat memberikan legitimasi kepada pasangan calon terpilih dalam Pemilu. Menurut Mahkamah, penentuan prosentase yang lebih besar untuk keterpilihan kepala daerah Provinsi DKI Jakarta harus pula dilihat pada seluruh aspek yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta yang spesifik (khusus) sebagaimana telah diuraikan di atas, antara lain tidak adanya DPRD kabupaten/kota di wilayah pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, serta Walikota/Wakil Walikota dan Bupati/Wakil Bupati yang ditetapkan tanpa melalui pemilihan umum;
5. Tanpa menilai konstitusionalitas UU Pemda terutama mengenai ketentuan tentang pemilihan putaran kedua, karena yang dimintakan pengujian konstitusional oleh para Pemohon adalah Pasal 11 ayat (2) UU 29/2007 dan bukan pengaturan pemilihan putaran kedua dalam UU Pemda, Mahkamah menegaskan bahwa ketentuan mengenai pemilihan putaran kedua dalam Pasal 11 ayat (2) UU 29/2007 tidak bertentangan dengan UUD 1945. Sedangkan ketentuan mengenai "*Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ...*" dalam Pasal 11 ayat (2) UU 29/2007 yang ditentukan sebagai syarat untuk diadakannya pemilihan putaran kedua, Mahkamah menemukan fakta bahwa ketentuan tersebut memang berbeda dengan ketentuan Pasal 107 UU Pemda yang mengatur kondisi/prasyarat dilaksanakannya pemilihan putaran kedua. UU Pemda (UU 32/2004 dan perubahannya) mengatur bahwa pasangan terpilih adalah pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen); apabila tidak ada yang memperoleh lebih dari 50% maka pasangan calon yang memperoleh suara terbesar di atas 30% (tiga puluh persen) dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih; jika terdapat lebih dari satu pasangan calon yang menempati peringkat teratas perolehan suara di atas 30%, maka penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas; apabila tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 30% maka dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti pemenang pertama dan pemenang kedua; apabila pemenang pertama terdiri dari tiga pasangan calon maka penentuan peringkat pertama dan kedua ditentukan berdasar wilayah perolehan suara yang lebih luas; dan apabila pemenang kedua terdiri lebih dari satu pasangan calon maka penentuannya berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Hal tersebut

menunjukkan perbedaan antara kedua undang-undang, yaitu UU 29/2007 dengan UU Pemda, yang mengatur hal sama secara berbeda mengenai ketentuan perolehan suara pasangan calon sebagai penentu dilaksanakannya pemilihan putaran kedua. Perbedaan tersebut tidak dengan sendirinya bertentangan dengan prinsip perlakuan yang sama yang dijamin oleh konstitusi *vide* Pasal 28D ayat (1) UUD 1945] karena perbedaan tersebut dimungkinkan berdasarkan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, yaitu pengaturan terhadap daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa;

Hasil akhir dari perkara ini, di dalam kesimpulan dan amar putusan MK menyatakan, *Pertama*, Menurut Mahkamah permohonan para Pemohon mengenai pengujian konstitusionalitas Pasal 11 ayat (2) UU 29/2007 tidak beralasan menurut hukum; *Kedua*, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*; Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*; *Ketiga*, Menyatakan menolak permohonan para Pemohon.⁴⁹⁰

Menurut Yusril Eza Mahendra,⁴⁹¹ UU 12/2008 itu perubahan atas UU 32/2004 tentang Pemda, UU tersebut adalah *lex generalis*, khusus untuk Jakarta diberlakukan UU 29/2007 tentang Pemda DKI Jakarta. Sehingga yang diterapkan dalam pilgub DKI Jakarta adalah UU yang bersifat khusus. UU 29/2007 tentang Pemda DKI itu *lex specialis*. Jadi untuk DKI Jakarta yang digunakan adalah UU yang bersifat *lex specialis* tersebut, hal ini sama seperti UU Otonomi Khusus Aceh dan Papua. Perubahan UU Pemda hanya mengubah beberapa pasal saja sedangkan mayoritas Pasal yang lain masih berlaku. UU 12/2008 itu perubahan parsial terhadap UU 32/2004 tentang Pemda, tidak berarti dengan berlakunya UU tersebut, UU 29/2007 menjadi tidak berlaku.

Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengajuan perubahan Pasal dalam UU 29/2007, khususnya terkait persentase hitungan pemilihan

⁴⁹⁰ *Ibid.*

⁴⁹¹ Terdapat dalam web, <http://news.detik.com/read/2012/07/15/130513/1965688/10/soal-pilgub-1-putaran-yusril-jakarta-pakai-uu-khusus>, terakhir di akses pada 15 September 2012.

Gubernur dan Wakil Gubernur yang dianggap terlalu tinggi yakni 50% plus satu ini tidak diterima. Namun, hal ini menjadi pelajaran penting bagi masyarakat secara umum dan bagi perkembangan pemerintahan daerah khususnya. *Pertama*, Dari tidak di ubahnya ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU No 29/2007 yang dimohonkan menandakan setiap daerah yang diberikan *Previlege* tidak harus diseragamkan dengan UU Pemda secara umum, dan keberadaannya diakui dan dihargai oleh konstitusi Indonesia; *Kedua*,⁴⁹² Melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi, bangsa Indonesia telah meneguhkan tekad untuk menyelesaikan segala bentuk sengketa dan konflik politik melalui jalur hukum. Kita harus mulai mendisiplinkan diri menyelesaikan segala perselisihan pendapat mengenai pelaksanaan agenda demokrasi melalui jalan hukum dan konstitusi.

⁴⁹² Lihat, Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan...*, *Op.Cit.*, hlm. 53.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian dan telaah pustaka serta analisis yang dilakukan oleh penulis atas model desentralisasi dalam UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, serta kedudukan desentralisasi asimertis dalam NKRI, dengan cara mengkomparasikan ketentuan UUD NRI 1945 tentang pasal-pasal yang mengatur pemerintahan daerah serta beberapa Undang-Undang tentang pemerintahan daerah secara umum maupun Undang-Undang yang mengatur terkait keberadaan desentralisasi asimetris dalam suatu daerah tertentu dan menggunakan teori-teori hukum ketatanegaraan yang ada dan relevan, maka penulis mempunyai kesimpulan bahwa :

1. Ketiga undang-undang tentang pemerintahan daerah (UU No. 5/1974, UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004) memiliki ciri atau model desentralisasi yang berbeda:
 - a. Desentralisasi menurut UU No. 5 Tahun 1974

Terdapat proses keseragaman (Uniformitas) yang dibangun, sifat dekonsentrasi menguat sedangkan desentralisasi hanya sebagai alat efisiensi program pembangunan, sifat setiap daerah (dari I dan II) yakni (simetris) keseluruhan daerah seragam, sistem pertanggungjawaban (keatas), pemerintahan daerah didominasi eksekutif, sedangkan DPRD tidak memiliki fungsi yang berperan penting, mengenai pola pemberian

dana dari pusat ke daerah yakni dengan cara fungsi mengikuti uang (*function follow money*).

b. Desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1999

Keanekaragaman dalam kesatuan sudah nampak dalam UU ini, meskipun pola otonomi bersifat *local democratic*, peranan daerah tingkat II (Kabupaten/Kota) lebih besar ketimbang (Provinsi), pemberian dana sudah berubah yakni uang mengikuti fungsi (*function follow money*), terjadi penguatan DPRD (*legislatif heavy*) bahkan termasuk pertanggung jawaban mutlak pada DPRD dan DPRD dapat memberhentikan kepala daerah, serta kepala daerah dipilih DPRD, mengenai Desa diatur dalam UU ini dan relatif mandiri.

c. Desentralisasi dalam UU No. 32 Tahun 2004

Sebagai jalan tengah antara UU No. 5/1974 dengan UU No. 22/1999, keanekaragaman juga diakomodir dalam UU ini, pembagian wewenang antara legislatif dan eksekutif mendekati seimbang melalui prinsip *checks and balances*, kepala daerah (Gubernur maupun Bupati/Walikota) dipilih langsung oleh rakyat, bahkan boleh mencalonkan diri lewat *independen* (non partai) berdasarkan UU No. 12/2008, mekanisme pertanggungjawaban tidak hanya pada DPRD melainkan pula kepada pusat melalui laporan dan kepada rakyat secara langsung lewat informasi, mengenai Desa UU ini tidak mengatur secara pasti masalah pemerintahan Desa, sebab pengaturan Desa dianggap cukup melalui Peraturan Daerah.

2. Kedudukan desentralisasi asimetris dalam NKRI dijamin oleh UUD NRI 1945, terkait dengan hubungan antar daerah diatur dalam Pasal 18A ayat (1) berbunyi "*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*", dan Pasal 18B ayat (1) berbunyi "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*". Jadi untuk status daerah masuk dalam kategori desentralisasi asimetris dalam kaitan disini provinsi (Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, DKI Jakarta, Papua dan Papua Barat), bersumber dan berlandaskan atas ketentuan yang termaktup dalam UUD NRI 1945 tersebut di atas. Keberadaan desentralisasi asimetris sebagai wadah bagi suatu daerah tertentu untuk bisa mengembangkan potensi baik bersumber dari manusia maupun alam yang eksistensinya harus diberi wadah berupa peraturan perundang-undangan tersendiri, mengenai hal tersebut UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang secara tegas memberikan kemungkinan adanya desentralisasi asimetris, yaitu termaktub pada Pasal 13 ayat (2) berbunyi: "*Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan*". Berikutnya terdapat pula dalam Pasal 14 ayat (2) berisi: "*Serta Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan*

pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan". Mengenai penerapan desentralisasi asimetris di beberapa daerah, tidak memiliki ciri-ciri maupun kategorisasi yang pasti secara umum, sebab desentralisasi asimetris di Indonesia tidak menggunakan teori karakteristik dalam pemberlakuannya. Setiap daerah yang menerapkan maupun memberlakukan desentralisasi asimetris dalam pemerintahan daerahnya memiliki ciri maupun karakter khusus yang pasti tidak sama antar satu daerah dengan daerah lainnya, kecuali Provinsi Papua dan Papua Barat. Lebih jelasnya akan dijabarkan sebagai berikut:

a. Provinsi Istimewa Yogyakarta

Berdasarkan UU No. 13/2012, serta melalui kontribusi sejarah Yogyakarta yang banyak memberikan tenaga, jiwa dan harta bagi keberlangsungan NRI, maka Yogyakarta diberikan keistimewaan berdasarkan adat istiadat yang berlaku di daerah setempat, hal-hal yang menonjol terkait keistimewaan DIY, yakni: *Pertama*, Penetapan Sri Sultan HB X dan generasi keturunannya untuk menjabat sebagai Gubernur DIY, selanjutnya jabatan Wakil Gubernur diberikan kepada Sri Paku Alam IX dan generasi keturunan berikutnya. *Kedua*, dalam hal pengelolaan tanah sultan *sultan ground* dan tanah Paku Alam *Paku Alam Ground*, yang kebanyakan tanah-tanah tersebut diperuntukan untuk kepentingan masyarakat jogja, meski kepemilikannya tetap dipegang oleh Kraton. *Ketiga*, Pelestarian budaya dijamin oleh UU, asal tidak

bertentangan dengan konstitusi UUD 1945 dan Pancasila. Termasuk juga penataan ruang DIY menjadi faktor utama pula.

b. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Penerapan Desentralisasi Asimetris melalui UU Pemerintahan Aceh ini tidak terlepas dari Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 dan merupakan suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, serta politik di Aceh secara berkelanjutan. Hal-hal mendasar yang menjadi isi UU Pemerintahan Aceh yaitu, (1) Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem NKRI berdasarkan UUD NRI 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing; (2) Tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan UU Pemerintahan Aceh ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional; (3) Pengaturan dalam Qanun Aceh maupun Kabupaten/Kota yang banyak diamanatkan dalam UU Pemerintahan Aceh merupakan wujud konkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional dalam pelaksanaan pemerintahan tersebut; (4) Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada; (5) Implementasi formal penegakan syari'at Islam dengan asas

personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

c. Provinsi Papua dan Papua Barat

Desentralisasi Asimetris di (Papua dan Papua Barat) ini adalah: *Pertama*, pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan; *Kedua*, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar; dan *Ketiga*, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri: partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan, pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya; *Keempat*, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

d. Provinsi DKI Jakarta

Beberapa hal yang menjadi pengkhususan yang bersifat desentralisasi asimetris bagi Provinsi DKI Jakarta yaitu, (1) DKI Jakarta

adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota NKRI dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi; (2) Memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional; (3) Wilayah DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi, wali kota dan bupati dipilih oleh gubernur sedangkan gubernur sendiri dipilih secara langsung oleh rakyat dan demokratis lewat Pemilu; (4) Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana ditentukan dalam undang-undang; (5) Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gubernur mempunyai hak protokoler, termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan; (6) Dana dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR dalam APBN berdasarkan atas usulan Pemerintah provinsi DKI Jakarta.

B. Saran

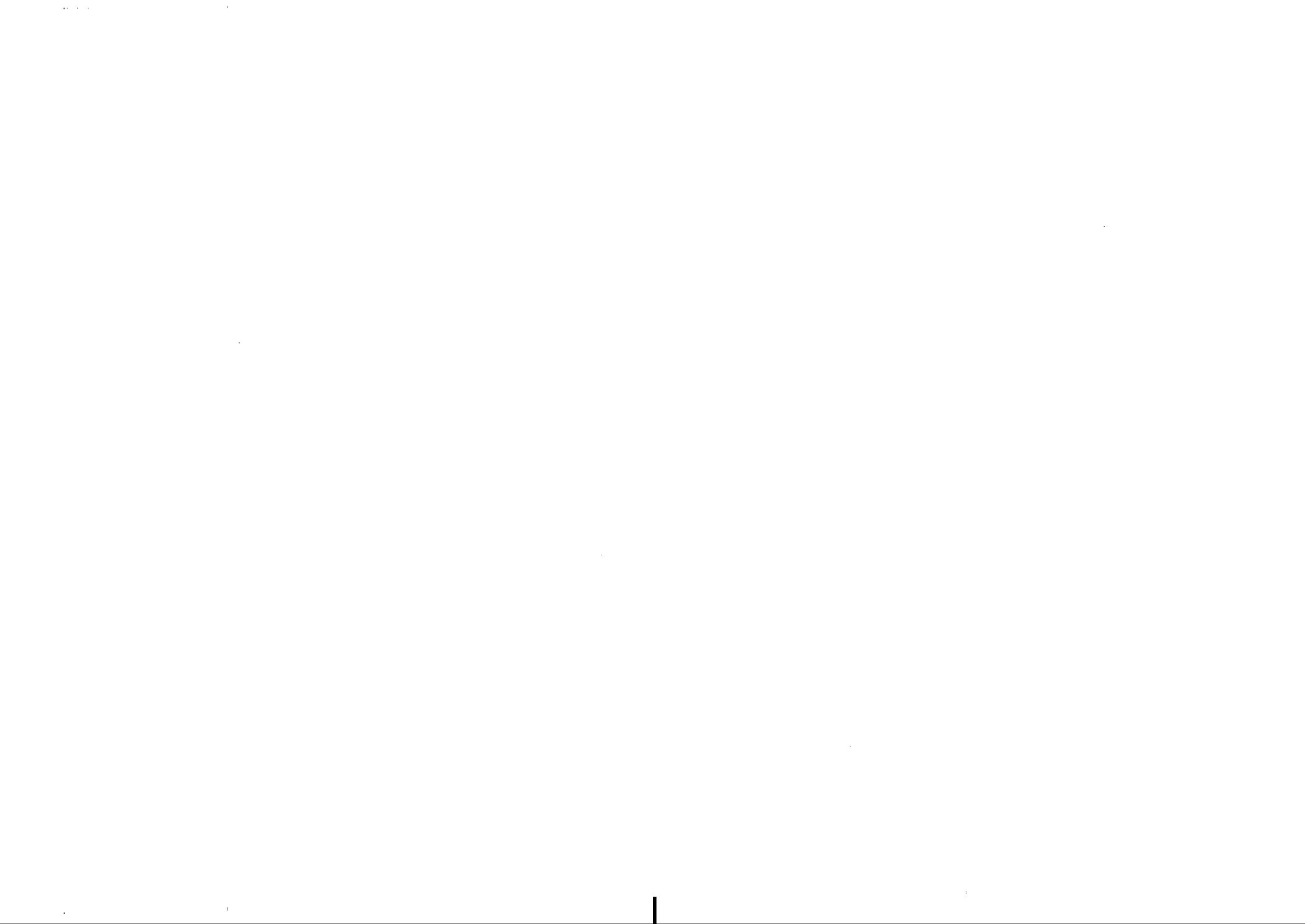
Berdasarkan kesimpulan diatas, maka penulis memberikan saran atau alternatif ide agar dapat dipertanggung-jawabkan baik menurut hukum nasional, hukum pemerintahan daerah (otonomi daerah) maupun oleh proses penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik sesuai konsep Negara Kesatuan Indonesia. Hal ini penting, mengingat keberadaan pemerintahan daerah di Indonesia yang mana apresiasi masyarakat lokal sangat tinggi untuk ikut serta memerhatikan perkembangan daerahnya di kawasan nusantara Indonesia. Maka penulis memiliki beberapa saran antara lain:

1. Saran terkait hal ini dititik beratkan pada UU Pemda yang berlaku sekarang (UU No. 32/2004), hal yang menjadi penting yakni: *Pertama*, dalam hal proses desentralisasi yang baik, alangkah baiknya jika pembagian urusan di atur lebih jelas, sebab ada beberapa komponen yang belum di atur secara jelas, misalnya, Pasal 10 menyatakan bahwa diluar ayat 3 (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi moneter, fiskal nasional; dan agama) maka urusan pemerintahan sepenuhnya menjadi kewenangn daerah, namun sampai sekarang belum ada kejelasan maksudnya serta ketentuan ini terlihat terlalu bias, sehingga diperlukan pengaturan lebih lengkap mengenai pembagian urusan pusat-daerah. *Kedua*, mengenai mekanisme pemberhentian kepala daerah (Pasal 29 s/d 32) harap ditinjau ulang, sebab dalam hal ini mekanisme pemberhentian kepala daerah, seharusnya tidak hanya mengedepankan kewenangan Presiden dalam hal pengawasan yang bersifat formal maupun materiil.

Melainkan pula DPRD diberikan kewenangan untuk melakukan inisiatif pemberhentian kepala daerah, dalam hal ini Presiden dapat menilai layak atau tidaknya inisiatif tersebut untuk ditindaklanjuti. Serta pemeriksaan oleh MA atas usulan pemberhentian sebaiknya ditiadakan.

2. Pemerintah harus bersikap reaktif dan mengerti kemauan daerah-daerah di Indonesia yang heterogen ini, hal ini dikarenakan pemerintah terlihat kurang obyektif dalam pemberian desentralisasi asimetris bagi daerah-daerah yang memilikinya. Hal ini terbukti semisal: *Pertama*, cukup Yogyakarta saja yang mengalami ketidakpastian yang cukup lama dalam hal pemberian Keistimewaan DIY oleh pemerintah pusat, selanjutnya pemerintah pusat harus mendengarkan dan menimbang dengan bijaksana bagi daerah-daerah yang layak mendapatkan penerapan desentralisasi asimetris, dalam hal ini misalnya (Bali, Riau, dst). Jikalau daerah tersebut tidak layak maka selayaknya pemerintah memberikan alasan ketidaklayakan daerah yang memiliki kekhasan tersebut untuk diterapkan desentralisasi asimetris bagi daerahnya. *Kedua*, untuk Provinsi NAD dalam UU No 18 tahun 2001 tidak mengatur tentang adanya Parlok, akan tetapi berkat kemauan masyarakat Aceh untuk membuat Parlok sangat kuat terbukti pada Pemilu daerah Tahun 2006, Parlok menguasai suara rakyat ketimbang Parnas. Dengan kondisi demikian, pemerintah malahan mengurangi wewenang tersebut, dengan di keluarkannya UU 11/06 tentang Pemerintahan Aceh, terkait tentang calon independen yang hanya berlaku sekali, untung setelah melakukan yudisial review ke MK, akhirnya

Aceh diperbolehkan kembali khususnya bagi rakyat Aceh untuk mengusung calon independen dalam pemilihan kepala daerah. *Ketiga*, untuk provinsi Papua, terkait dengan pembentukan Parlok sudah diatur sejak berlakunya UU No. 21 Tahun 2001, akan tetapi sampai sekarang tidak terealisasi dengan baik. Anehnya, tindakan pemerintah pusat malah memberikan payung hukum untuk daerah Papua menjadi dua bagian, yaitu provinsi Papua dan Papua Barat dengan di keluarkannya Perpu No 1 Tahun 2008 jo, UU 35/08.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Abdul Gaffar Karim Dkk. (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Cetakan Kedua, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM kerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006
- Abdul Aziz dan David D. Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-Negara Asia*, Pondok Edukasi, Bantul, 2003
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia; Kestabilan, Peta Kekuatan Politik Dan Pembangunan*, Rajawali Pers, Jakarta, Cet-XV, April 2011.
- Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2007.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik Hukum*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, Agustus 2007.
- Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Cetakan Kedua (Revisi), Rajawali, Jakarta, 2008.
- Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance; Melalui Pelayanan Publik*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Ateng Syafrudin, *DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah*, Mandar Madju, Bandung, 1991.
- Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan atas Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006.
- Agus Sumule, dkk (editor), *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Atmakusumah (Penyunting), *Tahta Untuk Rakyat; Celah-celah, kehidupan Sultan Hamengku Buwono IX*, Gramedia, Cet. II, Juli 1988.
- Anthony J.S. Reid, *Revolusi Nasional Indonesia*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1996.

- Adhi Darmawan, *Jogja Bergolak; Diskursus Keistimewaan DIY dalam Ruang Publik*, Kepel Press, Yogyakarta, 2010.
- Ans Gregory da Iry, *Dari Papua Meneropong Indonesia; Darah Mengalir di Bumi Cenderawasih Catatan dan Pikiran Seorang Wartawan*, Grasindo, Jakarta, 2009.
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.
- _____, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah*, Djambatan, Jakarta, 1960.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia; Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Aloysius Soni BL De Rosari (Editor), *"Monarki Yogya" Inkonstitusional?*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, Maret 2011.
- Ahmad Farhan Hamid, *Partai Politik Lokal di Aceh Desentralisasi Politik Dalam Negara Kebangsaan*, Kemitraan Partnership, Jakarta, 2008.
- Bonar Simorangkir, *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000.
- Bagir Manan, *"Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945"*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- _____, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, Cet-IV, Juni 2005.
- _____, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Universitas Bandung, LPPM, Bandung, 1995.
- Bayu Surianingrat, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1980.
- B.C. Smith, *Decentralization*, George Allen & Unwin, London, 1983.
- B.N. Marbun, *DRR-RI; Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Gramedia, Jakarta, 1992

- C.W. Van der Pot, *Handboek van Nederlandse Staatsrech*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983.
- C. Van Dijk, *Darul Islam Sebuah Pemberontakan*, Grafiti Pers, Jakarta, 1983.
- Dede Mariana dan Caroline Paskarina, *Demokrasi & Politik Desentralisasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2008.
- David Osborne-Ted Goebler, *Reinventing Government*, A Plume Book, N.Y., 1993.
- Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Decki Natalis Pigay, *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- David L. Phillips, *Komisi Untuk Indonesia: Perdamaian dan Perkembangannya di Papua*, The Council on Foreign Relation. Inc, New York, 2003.
- Djoko Dwiyanto, *Puro Pakualaman; Sejarah, Kontribusi dan Nilai Kejuangannya*, Paradigma Indonesia, Yogyakarta, 2009.
- Eisemann, *Contemporary Political Science : A Survey of Methods, Research and Teaching*, UNESCO, Paris, 1950.
- E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, PT Penerbit dan Balai Buku Ikhtiar, Cet. IV, Jakarta, 1961.
- Edward M. Sait, *Political Institutions; A Preface*, Appleton Century Croft Inc, New York, 1938.
- F. Sugeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Ugama, Yogyakarta, 1968.
- Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- George Junus Aditjondro, *Cahaya Bintang Kejora*, ELSAM, Jakarta, 2000.
- G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondelli (Editors) *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills/London//New Delhi, 1983

- George McTurnan Kahin, *Nasionalism and Revolution in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca London, 1970.
- H.J. Benda, J.K. Irikura dan K. Ishi (Editor), *Japanese Military Administration in Indonesia; Selected Documents*, Yale University, USA, 1965.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, Cetakan Kedua (Revisi), Maret 2007.
- Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqiem, Nusamedia, Bandung, 2006.
- Hans Kelsen, *General Theory of The Law and State*, Russel & Russel, N.Y, 1973.
- Heru Nugroho (Editor), *Interpretasi Kritis Keistimewaan Yogyakarta*, Center for Critical Sosial Studies, Yogyakarta, 2002.
- Heru Wahyukismoyo, *Merajut Kembali Pemikiran Sultan Hamengkubuwono IX*. Dharmakaryadhika Publisher, Yogyakarta, 2008.
- Herbert Feith, *The Deline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca London, 1978.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, Cetakan Kedua, Agustus 1984.
- Irawan Soejito, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia Jilid 2*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1984.
- Ignatius Haryanto, *Kejahatan Negara Telaah tentang Penerapan Delik Keamanan Negara*, ELSAM, Jakarta, September 1999.
- Indra J. Piliang dkk (editor), *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*, Devisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa bekerjasama dengan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, Jakarta, 2003.
- Jusach Eddy Hosio, *Papua Barat dalam Realitas Politik NKRI*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta, Maret 2009.
- Jacobus Perviddy Solossa, *Otonomi Khusus Papua; Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam NKRI*, Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia; Makna, Kedudukan Dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press, Jakarta, Juni 2006.

- Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- J.Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Jambatan, Jakarta 1975.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004.
- Jhon Ingleson, *Perhimpunan Indonesia dan Pergerakan Kebangsaan*, Grafiti, Jakarta, 1993.
- J.E. Holleman (editor), *Decentralisatie Wetgeving: Verzameling van Voorschriften Betreffende Provincien, Regentschappen, Stadsgemeenten, Gemeenten en Andere bij Ordonantie Ingestelde Zelfstandige Gebiedsdelen in Nederland Indie*, Decentralisatiekantoor, Batavia, 1933.
- J.S. Furnivall, *Nederland India; A Study of Plural Economy*, BM Israel, Amsterdam, 1976.
- John Halligan dan Chris Aulich, *Reforming Government; News Concepts and Practices in Local public Administration*, EROPA Local Government Center, Tokyo, 1998.
- John Locke, *Kuasa Milik Rakyat; Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil*, Kanisius, Yogyakarta, 2002.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Alumni, Bandung, Cet-III, Desember 1982.
- Koesnodiprodjo, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-Peraturan, Penetapan-Penetapan Pemerintah Republik Indonesia, (Tahun 1945, Tahun 1946, Tahun 1947, Tahun 1948, Tahun 1949 Dan Tahun 1950)*, Penerbit S. Seno, Jakarta, 1955.
- K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah; Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, UI Press, jakarta..
- Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Dan Lembaga Daerah; Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press, Malang, Februari 2012.
- Mac Iver, *Negara Moderen*, Aksara Baru, Jakarta, 1977.

- M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, Cet. IV, 1982.
- M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran; Tafsir Maudhu'i Atas Berbagai Persoalan Umat*, Mizan, Bandung, 1996.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluh dua, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Hukum dan Politik di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- _____ , *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- M. Syamsudin, *Operasi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Yayasan Prapantja, Jakarta, 1959.
- Martin H. Hutabarat, Zairin Harahap, Dahlan Thaib (penyunting), *Hukum dan Politik Indonesia; Tinjauan Analisis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1994.
- Muhammad Hatta, *Kumpulan Karangan (I)*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976.
- Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- Moh. Kusnadi Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN UI dan Sinar Bakti, Cet-V, Jakarta, 1983.
- M. Nur El Ibrahimy, *Teungku Muhammad Daud Beureueh*, Gunung Agung, Jakarta, 1986.
- M. Hamdan Basyar (Editor), *Aceh Baru; Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi*, Pustaka Pelajar dan Pusat Penelitian Politik LIPI, Yogyakarta, 2008.

- Muhammad Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yasrif Watampone, Jakarta, 1996
- M.A.P. Meilink-Roelofs, *Asian Trade and European Influence in the Indonesia Archipelago between 1500 and 1630*, Nijhoff, Den Haag, 1962.
- N.E. Algra-Van Duyvendijk, *Mula Hukum*, Binacipta, Bandung, 1983.
- Nicole Niessen, *Municipal Government in Indonesia*, Reserch School CNWS, Universiteit Leiden, Leiden, 1999.
- Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, Juni 2010.
- _____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, Cetakan II, Juni 2010.
- _____, *Otonomi Daerah; Filosofis, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Mei 2005.
- _____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- _____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian Terhadap Dinamika Perubahan Uud 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, Cet-II, Oktober 2004.
- _____, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, Cet. I, November 2011.
- Nicole Niessen, *Municipal Government in Indonesia*, Reasearch School CNWS, Leiden, 1999.
- Nukthoh Arfawe Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum; Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD-1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Oktober 2005.
- Nuruddin Hady, Lutfhi J Kurniawan, Zulkarnain dan Sirajuddin (Penyunting), *Konstitusionalisme Demokrasi; Sebuah Diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi sebagai Kado untuk "Sang Penggembala" Prof. A. Mukthie Fadjar, SH., MS.*, In-TRANS Publishing, Malang, Januari 2010.

- O. Hood Phillips, Paul Jackson and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2001.
- P.J. Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974*, Kanisius, 1994.
- Padmo Wahyono, *Membudayakan UUD 1945*, Ind-Hild Co, Jakarta, 1991.
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cet-II, 1993.
- Qodri Azizy, *Eklektifisme Hukum Nasional; Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Cet. II, Gama Media, Yogyakarta, 2004.
- Robert Endi Jaweng (Editor). *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya*, Institute For Local Development bekerjasama Yayasan Tifa, Jakarta, 2004
- Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi; Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000.
- Robert Rienow, *Introduction to Government*, alferd A. Knopf, N.Y, 1966.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT RajaGrasindo Persada, Cet-IV, Jakarta, September 2003.
- S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, Cetakan Keempat, Oktober 2002.
- Sri Soemantri M. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1984.
- Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi vs Federal*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2000.
- Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar kerjasama dengan PUSKAP, Yogyakarta, 2002.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Kedua (Revisi), UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Seomitro (Penyunting), *Desentralisasi dalam Pelaksanaan Manajemen Pembangunan; Kumpulan Pemikiran/Pengantar/Pengarah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1989., hlm. 189-190.

- Soetandyo Wignjosebroto, *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda; Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Bayumedia Publishing, Malang, Cet- II Maret 2005.
- Soetanto Soepiadhy, *Undang-Undang Dasar 1945; Kekosongan Politik Hukum Makro*, Kepel Press, Yogyakarta, 2004.
- Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Fourth Paperback Printing, Yale University Press, London, 1970.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, Cet- VI, 2002.
- Sujanto, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, Mei 1988.
- Soedarisman Poerkoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1984.
- Subardi, *Mengisi Rumah Kosong; Seputar Polemik RUUK DIY*, Nuansa Pilar Media, Yogyakarta, 2008.
- S.L. Van der Wal (Penyunting), *Kenang-Kenangan Pangrehpraja Belanda 1920-1942*, Djambatan, Jakarta, 2001.
- Sufriadi, *Wali Nanggroe dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia; Sebuah Gagasan untuk Mewujudkan Konstruksi Ideal Wali Nanggroe di Nanggroe Aceh Darussalam*, Tesis Magister Ilmu Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, FH UII, Yogyakarta, 2012
- Susan Blackburn, *Jakarta Sejarah 400 Tahun*, Komunitas Bambu, Jakarta, 2011.
- Sujanto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1948.
- Sutiyoso, *Megapolitan; Pemikiran tentang Strategi Pengembangan Kawasan Terpadu dan Terintegrasi Jakarta*, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2007.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968.

- _____, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- _____, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Liberty, Yogyakarta, 1994.
- _____, *Ilmu Politik*, Yayasan Studi Ilmu dan Teknologi, Yogyakarta, Cet-XI, 1990.
- Teguh Yuwono, *Manajemen Otonomi Daerah*, Clogapps Diponegoro University, Semarang, 2002.
- Tuhana Taufiq Andrianto, *Mangapa Papua Bergolak?*, Gama Global Media, Yogyakarta, Cet-II, April 2001.
- Ulf Sundhaussen, *Politik Meliter Indonesia 1945-1967 Menuju Dwifungsi ABRI*, LP3ES, Jakarta, 1986
- Uka Tjandrasasmita, *Sejarah Jakarta*, Pemerintah DKI Jakarta, Jakarta, 1977.
- Wignosubroto, dkk, *Pasang-Surut Otonomi Daerah; Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute For Local Development bekerjasama Yayasan Tifa, Jakarta, November 2005.
- W. Eric Jacson, *Local Government in England and Wales*, Pinguin books. Ltd, London, 1951.
- Winarno Yudho, dkk., *Analisis Sosio-Yuridis dan Politik; Implementasi Otonomi Khusus Papua Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI bekerjasama Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Jakarta, Cet- I, 2006.
- Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum; Edisi Lengkap (Bahasa Belanda, Indonesia, Inggris)*, Aneka Ilmu, Semarang, 1977.
- YB Mangunwijaya, *Menuju Republik Indonesia Serikat*, Gramedia, Jakarta, Oktober 1998.

B. Aturan Dasar, Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan MK

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitap Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta .

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

Tap MPR No. V/MPR/1973 Tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan MPRS, Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 Tentang Pemberian Otonomi Seluas-Luasnya Kepada Daerah

Tap MPR-RI No. XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam.

Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang No. 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Terhadap UU No. 32 Tahun 2004.

Undang-Undang No. 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang.

Perpu No. 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

UU No. 12 Tahun 2011 Perubahan terhadap UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Peraturan Perundang-undangan.

UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Putusan MK RI Nomor 35/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Putusan MK Perkara Nomor Registrasi 018/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 45 Tahun 1999.

Putusan Mahkamah Konstitusi Konstitusi Nomor 3/SKLN-X/2012 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan MK RI Nomor 70/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap UUD NRI 1945.

Putusan MK RI Nomor 11/PUU-VI/2008.

Putusan MK RI Nomor 81/PUU-VIII/2010.

C. Makalah, Modul, Jurnal dan Koran

Bagir Manan, *"Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif"*, Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas-Cianjur, 26 juli 2000.

Bambang Sugiono, *Disain dan Praktik Desentralisasi: Refleksi Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua*, Seminar Nasional, Program Pascasarjana, Program Studi Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 25 – 26 Januari 2010.

- Eddy Purnama, *Refleksi Otonomi Khusus Berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2006*, Seminar Nasional, Program Pasca Sarjana, Program Studi Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 25 – 26 Januari 2010.
- Jurnal, *Monograph on Politics and Government*, Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM - Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Vol. 2 Nomor 1, Yogyakarta, 2008.
- Ni'matul Huda, *Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan dan Federal*, Jurnal Konstitusi Vol. I, PSHK UII, Yogyakarta, Oktober, 2008.
- _____, *Hukum Otonomi Daerah; Hubungan antara Negara Hukum vs Desentralisasi*, dalam Perkuliahan BKU HTN, Pasca-sarjana Magister Ilmu Hukum FH UII, Yogyakarta, 25 Juli 2011.
- _____, *Ilmu Negara*, Modul Untuk Mata Kuliah Ilmu Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2000/2001, Yogyakarta, 8 Juli 2000.
- _____, *Akhir Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi PKK FH Universitas Dokter Soetomo, Vol I No. 2 November 2010.
- Papua dalam Konflik Berkepanjangan: Mencari Akar Penyelesaian Masalah Konflik Papua*, Laporan Penelitian Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Januari 2004.
- Ronny Sautma Bako, *Dampak Pemberlakuan Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Laporan Penelitian yang dilakukan di Provinsi NAD pada Tahun 2007)*, Jurnal Kajian, Vol. 14, No. 3, September 2008.
- Saldi Isra, *Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Makalah yang disampaikan dalam FGD dengan tema “Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Pemerintahan Aceh, diselenggarakan oleh Forum LSM Aceh bekerja sama dengan Forbes BRA, di Banda Aceh, 22 November 2006.

Susan Abeyasekere, *Colonial Urban Politics; The Municipal Council of Batavia, Kabar Seberang*, Vol. 13-14, Jakarta, 1984.

Soenarjono Danoedjo, *Everyone Using Urban Facilities Must Pay for Them*, Prisma, Vol. 32, Juni 1984.

Kompas, 03 Desember 2010.

Kompas, 3 Desember 2010.

Kompas, Rabu 30 Mei 2007.

Kompas 14 Maret 2006.

D. Data Elektronik

Muridan S. Widjojo, "*Kekerasan Freeport: Satu Piring dengan Banyak Sendok*",

Link: <http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/kolom-papua/88-kekerasan-freeport-satu-piring-dengan-banyak-sendok-1> (terakhir diakses tanggal 16 Mei 2012).

http://www.pshk.law.uui.ac.id/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=74, Terakhir diakses pada tanggal 07 Agustus 2012.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xQvkQVAY9SwJ:autos.okezone.com/read/2010/01/05/340/291097/340/search.html+abdi+dalem,+sultan,+daerah+istimewa+yogyakarta&cd=10&hl=id&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a&source=www.google.co.id>, diakses pada tanggal, 21 Mei 2012.