

**PENGATURAN HUKUM DAERAH ISTIMEWA SURAKARTA
DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

TESIS



OLEH :

RIO RAMABASKARA

Nomor Mahasiswa : 11912700

BKU : HTN

Program Studi Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2017

HALAMAN PENGESAHAN



**PENGATURAN HUKUM DAERAH ISTIMEWA SURAKARTA
DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

OLEH :

RIO RAMABASKARA

Nomor Mahasiswa : 11912700

BKU : HTN

Program Studi Ilmu Hukum

Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dan dinyatakan LULUS dalam Ujian Akhir Tesis tanggal 29 September 2017

Pembimbing I

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

Yogyakarta, 29 September 2017

Pembimbing II

Zairin Harahap, SH., M.Si

Yogyakarta, 29 September 2017

Penguji

Dr. Saifudin, SH., M.Hum

Yogyakarta, 29 September 2017

**Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas
Islam Indonesia**



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan Judul :

PENGATURAN HUKUM DAERAH ISTIMEWA SURAKARTA DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Menyatakan dengan sebenar-benarnya, bahwa TESIS yang penulis tulis ini benar-benar merupakan hasil karya penulis sendiri, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan-keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku.

Jika terbukti karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 24 Oktober 2017



RIO RAMABASKARA, SH

HALAMAN MOTTO

Boleh jadi kamu membenci sesuatu, padahal ia amat baik bagimu, dan boleh jadi (pula) kamu menyukai sesuatu, padahal ia amat buruk bagimu, Allah mengetahui, sedang kamu tidak mengetahui. **(Q.S Al-Baqarah 216)**

Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila kamu telah selesai (dari suatu urusan, kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain. **(Q.S Al-Insyirah 6-7)**

Seseorang yang optimis akan melihat adanya kesempatan dalam setiap malapetaka, sedangkan orang yang pesimis akan melihat malapetaka dalam setiap kesempatan. **(Rasulullah Saw)**

Semakin berjayanya kejahatan adalah ketika semakin banyak terbungkamnya para orang baik **(Imam Ali)**

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

*“Innalhamdalillah, Nahmaduhu Wa nasta'inuhi Wa nastagfiruh.
Wa naudzu billahi Minsyuruuri Anfusinaa. Wa min Syai'ati a'malina.
Mayyahdihillahu fala mudillalah, Wamayyudlil fala hadialah.
Asyhadu 'alla ilaha 'illallah Wa Asyhadu anna Muhammadar Rasulullah.
Allahumma Shalli 'ala Muhammad Wa 'ala alihi Muhammad”....*

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang karena kehendak-Nya, maka Tesis ini mampu terselesaikan. Shalawat dan salam kepada Rasulullah SAW, yang merupakan icon perubahan dan sosok pembebas ummat dari Orde Jahiliah menuju Orde Islamiyah. Serta salam kepada seluruh Ahlul Bayt-nya yang menjadi perantara nyata untuk meneruskan risalah-risalah suci-nya, sehingga sampai saat ini kita masih mampu merasakan dan mengamalkannya.

Pada kesempatan berikutnya, penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya terhadap semua pihak yang telah memberikan dukungan baik moril maupun materil kepada penulis, sehingga lahirlah tulisan ini. Ucapan terimakasih tak terhingga kepada:

1. Nandang Sutrisno, SH., M.Hum., LL.M., Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia;
2. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D, selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Prof, Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum, selaku Pembimbing I, terimakasih atas segala saran dan bimbingannya kepada penulis. Apa yang telah

penulis capai sejauh ini adalah berkat dorongan dan dukungan dari pembimbing.

4. Zairin Harahap, SH., M.Si, selaku Pembimbing II,terimakasih atas segala kesabaran dan kesempatannya dalam membimbing dan berbagi pengetahuan bersama penulis.
5. Dr. Saifudin, SH., M.Hum, selaku Penguji yang telah membantu dengan berbagai konstruksi pertanyaan, penjelasan dan saran-sarannya terkait dengan perbaikan tesis ini;
6. Bapak/ Ibu Dosen Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membekali ilmu bagi penulis, yang merupakan investasi nyata bagi penulis untuk mengamalkannya;
7. Kedua orang tua penulis, Almarhum Drs. Asraruddin, M.Si, dan Rosdiana, S.H, yang telah merawat penulis dengan penuh cinta kasih, dan membesarkan penulis dengan penuh dedikasi. Mengenalkan penulis tentang arti cinta kasih dan guru utama penulis dalam mengenal agama ini;
8. Adik-adik penulis, Ardiano Ramabaskara, S.Sos dan Randyo Ramabaskara; semoga tesis ini menjadi motivasi nyata bagi keduanya untuk terus maju mengejar cita-cita;
9. Isteri penulis, Nova Naumi Alluyak, S.H., M.Kn, yang dengan penuh ketekunan dan ketulusan menemani penulis, hingga saat ini; karenaengkau adalah simbol sekaligus entitas dari panjangnya langkah sebuah perjuangan dan pengorbanan;
10. Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Si, yang telah memberikan pencerahan dan masukannya tentang sejarah Daerah Istimewa Surakarta dalam kaitannya dengan Hukum Tata Negara Republik Indonesia;
11. Gusti Kanjeng Ratu Wandansari (Gusti Moeng) dan Kanjeng Pangeran Haryo Edi Wirabumi, Gusti Pangeran Haryo Puger, serta seluruh keluarga dan kerabat Kasunanan Surakarta Hadiningrat dan Pura Mangkunegaran. Semoga Tesis ini menjadi pertanda nyata bahwa semangat untuk kembali memperjuangkan Daerah Istimewa Surakarta akan terus ada dan berlipat ganda;

12. Kusno Setyo Utomo, S.Sos., S.H., dan Dr Purwadi, M.Hum, yang telah setia dan sabar menjadi mentor sekaligus teman diskusi penulis, serta menyediakan banyak literatur langka terkait tesis ini;
13. Sahabat-sahabat penulis; Fuad, S.H., M.H., M.Kn, Ibnu Darpito, S.H., M.H, Syarifudin Kasim, S.H dan Ardiyanto Wibowo, S.H., M.H., M.Kn, yang selalu mendorong penulis untuk segera menyelesaikan tesis ini.

Sesungguhnya sangat disadari, dalam tesis ini masih terdapat banyak kekurangannya, oleh karena itu saran dan kritik akan penulis terima demi kesempurnaan penulisan tesis ini. Akhirnya, besar harapan penulis semoga tesis ini mampu memberi manfaat bagi kita semua, khususnya menambah khazanah keilmuan tentang Hukum Tata Negara Republik Indonesia, amiin..

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 24 Oktober 2017

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	16
D. Landasan Teori	16
E. Metode Penelitian	29
F. Sistematika Penulisan	32
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN, PEMERINTAHAN DAERAH DAN DAERAH ISTIMEWA	34
A. Tinjauan Umum Tentang Negara Kesatuan	34
B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah	41
C. Tinjauan Umum Tentang Daerah Istimewa	58

BAB III PEMBAHASAN	65
A. Sejarah dan Dasar Hukum Surakarta Sebagai Daerah Istimewa	65
B. Eksistensi Daerah Istimewa Dalam Konstitusi UUD 1945	86
C. Status Hukum Daerah Istimewa Surakarta Pasca Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950	98
BAB IV PENUTUP	101
A. Kesimpulan	101
B. Saran	104
DAFTAR PUSTAKA.....	105

ABSTRAK

Perdebatan mengenai eksistensi (keberadaan) Daerah Istimewa Surakarta sejauh ini masih mengemuka. Pihak Kasunanan Surakarta memandang Pemerintah Indonesia saat ini cenderung menutup-nutupi fakta hukum maupun fakta sejarahnya terkait dengan status Keistimewaan Surakarta. Sehingga akhirnya menimbulkan kekecewaan serta berdampak pada ketidakjelasan tatanan hukum dan pemerintahan yang terjadi di daerah tersebut.

Penelitian ini memfokuskan pada hal-hal; 1) bagaimana eksistensi Daerah Istimewa Surakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2) bagaimana status hukum Daerah Istimewa Surakarta dengan adanya Undang-Undang Nomor 10 tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah.

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah *yuridis normatif*, yaitu penelitian yang didasarkan pada studi kepustakaan guna memperoleh data sekunder dibidang hukum dan sekaligus juga dilakukan penelitian lapangan yang berfungsi untuk melengkapi data-data yang diperoleh dari kepustakaan.

Hasil penelitian ini diperoleh; bahwa eksistensi Daerah Istimewa Surakarta harus diakui keberadaanya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pertimbangan ini diambil dengan merujuk pada pendekatan historis, filosofis, serta yuridis; dan berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No. 10 Tahun 1950, yang menyatakan bahwa Daerah Surakarta adalah bagian dari Provinsi Jawa Tengah, maka Keistimewaan Kerajaan Surakarta menjadi tidak *legitimate*. Sesungguhnya isi undang-undang tersebut menjadi dasar bagi pemerintah saat itu untuk menghapus status Keistimewaan Kerajaan Surakarta.

Saran kepada Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran adalah dengan menempuh mekanisme hukum (*pro justicia*) yaitu mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terkait status Keistimewaan Surakarta karena dinilai bertentangan dengan UUD 1945; juga mendesak Pemerintah dan DPR RI agar segera membahas status Keistimewaan Surakarta sebagai bagian dari janji sejarah yang tertunda.

Kata Kunci : pengaturan hukum, Daerah Istimewa Surakarta, negara kesatuan Republik Indonesia.

ABSTRACT

The debate over the existence of the special territory of Surakarta has so far been prominent. The Kasunanan Surakarta's party views the current government of Indonesia tend to cover up the facts of law and historical facts associated with the status privileges of Surakarta. So that ultimately lead to disappointment and impact on the unclear legal order and governance that occurred in the area.

This study focuses on things; 1) how the existence of the special territory of Surakarta in the unitary state of Republic Indonesia; 2) what is the legal status of Surakarta special region with the existence of law, number 10, Year 1950 concerning establishment the province of Central Java.

The approach method used in this study is normative juridical, the research was based on a literature study to obtain secondary data in the field of law and it also conducted field research that serves to complement the data obtained from the literature.

The results of this study were obtained; that the existence of the special territory of Surakarta must be recognized in the unitary state of Republic Indonesia. This consideration is taken with reference to the historical, philosophical and juridical approaches; and based on the provisions of Article 1 paragraph (1) of law Number 10, year 1950, which statement the Surakarta region is part of the province of Central Java, the privileges of the Kasunanan Surakarta to be not legitimate. Actually the contents of the law became the basis for the government at the past, has to removed the status privileges of the Kasunanan Surakarta.

Advice to Kasunanan Surakarta and Mangkunegaran are to take the legal mechanism (*pro justicia*) that is to propose judicial review to the Constitutional Court of the Republic Indonesia related to the status privileges of Surakarta, because it is considered contradictory by the Constitution of Republic Indonesia of 1945; also urged the government and the House of Representatives of Republic Indonesia to immediately discussions about the status privileges of Surakarta as part of a delayed history promise.

Keywords: legal arrangement, special area of Surakarta, unitary state of the Republic Indonesia.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Predikat istimewa untuk sebuah wilayah, merupakan hal yang paling membanggakan sekaligus membahagiakan bagi masyarakat yang berasal dan asli dari wilayah yang dimaksud. Hal demikian tentunya harus didasari dengan dokumen sejarah dan bukti-bukti otentik bagaimana sebuah wilayah tersebut dikatakan sebagai wilayah dengan status istimewa. Pemerintah Indonesia tentunya punya argumentasi dan bukti-bukti yuridis maupun historis, untuk mendeklarasikan bahwa sebuah wilayah layak menyandang status istimewa atau tidak. Diantara sekian wilayah yang mendapat status istimewa oleh pemerintah Indonesia, luput di dalamnya adalah wilayah Surakarta.

Eksistensi (keberadaan) sebagaimana tertulis dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia,¹ memberikan keberanian dan keyakinan kepada kami untuk melihat dan mengkaji, sejauh mana keberadaan Daerah Istimewa Surakarta dalam kaitan dengan status hukumnya, yang secara aspek sejarah cenderung ditutup-tutupi, sehingga berdampak pada ketidakjelasan tatanan hukum dan pemerintahan yang terjadi pada daerah tersebut.

¹ Surayin, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, CV Yrama Widya, Bandung, 2001, hlm.114

Daerah Istimewa Surakarta merupakan sebuah wilayah yang dikenal sebagai bekas Karesidenan Surakarta terletak di wilayah Provinsi Jawa Tengah, pada bagian tenggara di wilayah itu. Pada bagian timur dan selatan berbatasan dengan wilayah bekas Karesidenan Madiun, pada bagian barat berbatasan dengan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan bekas Karesidenan Semarang, serta pada bagian utara berbatasan dengan bekas Karesidenan Pati dan Semarang.

Wilayah bekas Karesidenan Surakarta meliputi daerah Kota Surakarta, Kabupaten Boyolali, Sukoharjo, Wonogiri, Karanganyar, Sragen, dan Klaten yang sering disingkat "*subasukowonokarsraten*" atau dengan sebutan "*Solo Raya*". Istilah *subosukowonokarsraten* tidak hanya sekedar singkatan dari nama daerah tingkat VI yang ada di wilayah bekas Daerah Karesidenan Surakarta, tetapi merupakan konsep kerjasama antar daerah tersebut yang pernah dirintis, yang bersifat koordinatif, sehingga wilayah bekas Karesidenan Surakarta bukan hanya merupakan suatu kesatuan geografis semata, melainkan juga sosial ekonomi, budaya, historis, serta politik.

Selain itu juga, Daerah Istimewa Surakarta bukan hanya sekedar sebagai sebuah entitas budaya yang berdaulat saja, tetapi lebih jauh lagi, Daerah Istimewa Surakarta telah mengambil tempat sebagai sebuah identitas dan entitas politik yang sangat penting dalam sejarah ke-Indonesia-an masa kini.

Luas wilayahnya meliputi 5.720,00 km², yang terdiri dari Kota Surakarta seluas 44,04 km², Kabupaten Boyolali seluas 1.015,05 km², Sukoharjo 466,66 km², Wonogiri 1.822,36 km², Karanganyar 773,78 km², Sragen 941,55 km² dan Klaten 656,66 km².²

Wilayah Daerah Istimewa Surakarta di dalamnya terdapat dua pusat pemerintahan, yaitu Kasunanan Surakarta Hadiningrat (yang dipimpin oleh raja yang bergelar Ingkang Sinuwun Kanjeng Susuhunan Paku Buwono, Senopati Ing Ngalogo, Abdurrahman Sayyidin Panotogomo) dan Praja Mangkunegaran yang dipimpin oleh Raja yang bergelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Mangkunegoro. Kemudian selanjutnya meneruskan Kerajaan Mataram Islam disamping dua pusat pemerintahan yang lain yaitu Keraton Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat dan Pura Pakualaman.

Pada masa pendudukan Belanda, baik Kasunanan Surakarta Hadiningrat maupun Praja Mangkunegaran adalah merupakan Negeri berpemerintahan sendiri/ asli (*Zelfbesturende Landschappen*). Hal ini ditunjukkan dengan adanya kontrak jangka panjang (*Lang Politiek Contract*) Kasunanan Surakarta Hadiningrat yang tercatat dalam Stbl. 1939 No. 614 jo. No. 671. Sedangkan untuk Praja Mangkunegaran ditunjukkan dalam Stbl. 1940 No. 543.³

² Edy S. Wirabhumi, *Pemberdayaan Hukum Otonomi Daerah dan Potensi Wilayah (Studi tentang kemungkinan terbentuknya Provinsi Surakarta)*, Disertasi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hlm.143

³ Majalah Darmakarta, Edisi 5 Juli-Agustus, tanpa tempat, 2011, hlm.2

Makna dari berpemerintahan asli sebagaimana tersebut diatas adalah bahwa untuk negeri dan daerah tersebut berlaku peraturan, tata cara dan adat-istiadat asli yang sejak dulu telah berlaku dan berkembang, tanpa harus mengadopsi peraturan dan tata cara yang dibuat dan diberlakukan di daerah-daerah lain oleh Belanda.

Dalam Penjelasan Pasal 18 tersebut diatas, dijelaskan bahwa:⁴

1. Oleh karena Negara Indonesia itu "*eenheidstaat*" maka, Indonesia tak mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*" juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat *autonom* (*streek und locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang diterapkan dengan undang-undang. Daerah-daerah yang bersifat *autonom* akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena itu di daerahpun berpemerintahan akan bersendi atas permusyawaratan.
2. Dalam teritori Negara Indonesia terdapat \pm 250 "*Zelfbesturende Landschappen*" dan *Volks gemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Negeri 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 mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut.

Keberadaan daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut telah diatur dalam konstitusi dasar Negara Republik Indonesia yakni UUD 1945. Tepatnya, pada Pasal 18 sebelum amandemen jo. Pasal 18 huruf b UUD 1945 setelah amandemen.

Pembicaraan mengenai Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya telah dimulai dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia

⁴ Sebagaimana dimaksud dalam BAB VI Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen

(BPUPKI) yang beranggotakan sebanyak enam puluh orang. BPUPKI diketuai KRT Dr. Radjiman Widyodiningrat yang mewakili utusan *Kooti* (Daerah Istimewa) atau *Zelbesturende Landschappen* (swapraja) Surakarta.⁵

Pembahasan lebih intensif dilakukan oleh Panitia Perancang Undang-Undang Dasar pada tanggal 11 Juli 1945 yang dipimpin Ir. Soekarno dengan beranggotakandelapan belas orang. Dalam panitia tersebut duduk utusan-utusan dari *Kooti* di Jawa seperti KRT dr. Radjiman Widyodiningrat, GPH Suryohamidjojo, KRHA Sosrodiningrat, KRHT Mr. Wongsonegoro dan KRMTH Woerjaningrat yang semuanya berasal dari *Kooti* Surakarta. Sedangkan *Kooti* Jogjakarta diwakili BPH Poerobojo.⁶

Rancangan Undang-Undang Dasar itu kemudian dibawa dalam Rapat Besar BPUPKI pada tanggal 14 dan 15 Juli 1945. Dalam rapat besar itu, Soepomo yang berasal dari Sukoharjo, Surakarta diberi kesempatan menjelaskan secara panjang lebar tentang Rancangan Undang-Undang Dasar, termasuk mengenai Pemerintahan Daerah. Tentang Pemerintahan Daerah, Soepomo menjelaskan, bahwa daerah Indonesia dibagi atas daerah-daerah yang besar dan didalam daerah yang besar itu ada lagi daerah-daerah yang kecil dengan mengingat dasar permusyawaratan.

Maksud dari mengingat dasar permusyawaratan menurut Soepomo adalah, bagaimanapun juga penetapan tentang bentuk pemerintahan daerah tersebut berdasar atas permusyawaratan. Jadi, akan ada juga dewan

⁵ Majalah Darmakarta, *Op Cit.*, hlm.3

⁶ *Ibid.*..., hlm.4

permusyawaratan daerah. Lagi pula harus diingat hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut. Hal itu mengingat adanya kerajaan-kerajaan, *kooti-kooti* baik di Jawa maupun luar Jawa dan kerajaan-kerajaan dan daerah-daerah yang meskipun kerajaan, tetapi mempunyai status *zelfbestuur*.⁷

Pembicaraan dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yaitu tentang Undang-Undang Dasar masih tetap intensif. Dalam rapatnya tanggal 18 Agustus 1945, masalah Undang-Undang Dasar ramai dibicarakan kembali. Tentang Pemerintahan Daerah, bahkan Soepomo kembali menjelaskan bahwa adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati. *Kooti-kooti, sultanat-sultanat* tetap ada dan dihormati susunan yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah *zelbesturende landschappen*, itu bukan negara. Jadi, *zelbesturende landschappen*, hanyalah daerah saja, tetapi daerah-daerah istimewa yaitu yang mempunyai sifat istimewa.⁸

Daerah-daerah istimewa tersebut adalah suatu bagian dari *staat* Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan asli. Begitupun adanya *zelstandige gemeenschappen* seperti desa di Sumatera, negeri (Minangkabau), marga (Palembang) yang dalam bahasa Belanda disebut *Inhee Rechtsgemeenschappen*. Susunan asli itu dihormati.

⁷ *Ibid....*

⁸ Sri Juari Santoso, *Suara Nurani Kraton Surakarta (Peran Kraton Surakarta dalam mendukung dan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia)*, Komunitas Studi Diadektika, Surakarta, September, 2002, hlm.53

Setelah Soepomo selesai memberikan penjelasan, terjadi diskusi yang cukup panjang. Menyangkut status daerah bersifat istimewa, diskusi yang mengemuka, adalah sebagai berikut:⁹

Anggota BPH Poeroebojo dari Kooti Jogjakarta:

Kalau diterima oleh Panitia, saya sebagai wakil *Kooti* mengusulkan supaya Pemerintahan *Kooti* disahkan 100 persen *zelfstandig*. Tentang Perhubungannya, tentang detail nanti bisa diadakan aturan sebaik-baiknya.

Ketua Soekarno:

Saya kira usul tidak bisa. Kemarin kita tentukan bentuk negara Republik Kesatuan, Jadi kalau *Kooti* diberi hak *zelfbestuur* seluas-luasnya, maka ada *staat* sendiri di dalam Negara Republik Indonesia. Itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Pasal 1.

Anggota Oto Iskandardinata:

Paduka tuan ketua, apa sebabnya panitia tidak memajukan usul tentang *Kooti*? Sebetulnya sadia tidak lain ialah supaya jangan diadakan pembicaraan panjang lebar. Sebab dalam pembicaraan panitia nyata sekali bahwa pendirian anggota ada berlainan,....

Ketua Soekarno:

Terima kasih.

Wakil Ketua Muhammad Hatta:

Saya kira bahwa soal *Kooti* memang sukar, oleh karena kita belum mengadakan undang-undang tentang *Kooti*. Untuk sementara waktu kita teruskan sadia keadaan sebagaimana yang ada. Kemudian kita bisa mengurus bagaimana mestinya soal Pemerintahan *Kooti*, sehingga sesuai dengan tuntutan kedaulatan rakyat.

Anggota GPH Soejohamidjojo dari Kooti Surakarta:

Saya setuju dengan usulan tuan Hatta yaitu diteruskan apa yang ada sekarang mengingat waktu sulit. Memang saya mengetahui sendiri hal itu, apalagi di Surakarta *Kooti*, dimana kalau dilihat dari luar ada satu *Kooti*, akan tetapi sesungguhnya ada dua pemerintahan. Jadi, keadaannya masih sulit. Saya minta keadaan seperti sekarang diteruskan. Akan tetapi saya usulkan oleh karena tadi dikatakan pembagian Jawa dalam tiga provinsi supaya diingat bahwa kedudukan *Ko* yang akan menjadi *Syutyokan* seperti sekarang. *Syutyokan* lebih rendah daripada Gubernur. Permintaan saya, supaya yang menjadi Residen di *Kooti* disamakan dengan Gubernur.

⁹ *Ibid...*, hlm.55

Anggota Soepomo:

Saya mufakat. Jadi *Kooti* daerahnya diluar provinsi yang tiga itu. Daerah *Kooti* sebetulnya langsung dibawah pusat, tetapi disitu ada pengganti *Tyokan-Tyokan*.

Ketua Soekarno:

Barangkali semuanya sudah mufakat? (semua mufakat). Untuk sementara waktu urusan *Kooti* diatur seperti adanya sekarang.....

Hasil rapat itu kemudian menjadi Keputusan PPKI pada tanggal 19 Agustus 1945 tentang Pembagian Wilayah Republik Indonesia menetapkan wilayah Indonesia menjadi 8 (delapan) provinsi dengan 2 (dua) Daerah Istimewa beserta Gubernurnya, yaitu:¹⁰

1. Jawa Barat : Sutardjo Kartohadikusumo
2. Jawa Tengah : R. Panji Soeroso
3. Jawa Timur : R.A Soerjo
4. Kalimantan : Ir. Mohammad Noor
5. Sulawesi : Dr. Sam Ratulangi
6. Maluku : Mr. J. Latuharhary
7. Sunda Kecil : Mr. I Gusti Ketut Pudja
8. Sumatera : Mr. Teuku Moh. Hasan
9. Dua daerah istimewa yaitu Surakarta dan Jogjakarta

Kemudian beberapa hari setelah adanya keputusan PPKI tersebut, tepatnya pada tanggal 1 September 1945, Kasunanan Surakarta dan Praja Mangkunegaran mengirimkan maklumat kepada Presiden Soekarno yang pada pokoknya menjelaskan bahwa Negeri Surakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan ialah Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia, dimana hubungan antara Negeri Surakarta dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung.

¹⁰ Berita Negara Republik Indonesia, Tahun II Nomor 7, Tanggal 15 Februari 1946

Maklumat tersebut adalah merupakan respon positif atas adanya Piagam Kedudukan yang diberikan oleh Presiden Ir. Soekarno, yang isinya:¹¹

REPUBLIK INDONESIA

Kami, PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA, menetapkan :
Ingkang Sinoehoen Kandjeng Soesoehoenan PakoeBoewono,
Senopati Ing Ngalogo, Abdoerrahman Sajidin panotogomo,
Ingkang kaping XII ing Soerakarta Hadiningrat.

Pada Kedoedoekannja

dengan kepertjajaan, bahwa Seri Padoeka Kandjeng Soesoehoenan akan mentjuraikan segala pikiran, tenaga, djiwa dan raga oentoe keselamatan daerah Soerakarta sebagai bagian dari pada Repoeblik Indonesia.

Djakarta, 19 Agustus 1945
Presiden Repoeblik Indonesia:
ttd.
(Ir. Soekarno)

Piagamtersebut diserahkan oleh perwakilan Pemerintah Republik Indonesia Mr. AA Maramis dan Mr. Sartono adalah sebagai bentuk pengakuan dan penetapan resmi Pemerintah Republik Indonesia atas Negeri Surakarta Hadiningrat sebagai daerah pemerintahan asli dan karenanya bersifat istimewa beserta kedudukan S.P. Susuhunan sebagai Kepala Daerah dan Kepala Kerabat/ Istana. Pengakuan Pemerintah terhadap Keistimewaan Surakarta tersebut terus berlanjut, hal ini ditunjukkan dengan pangkat

¹¹ Sri Juari Santoso, *OpCit.*, hlm.31

Letnan Jenderal dari Pemerintah Pusat kepada S.P. Susuhunan Pakubuwono XII pada tanggal 1 November 1945.¹²

Menindaklanjuti hal diatas, Pemerintah Pusat mengambil beberapa tindakan, diantaranya mengeluarkan Penetapan Presiden tanggal 6 Juni 1946 yang menyatakan Daerah Surakarta ada dalam keadaan bahaya dan selanjutnya dikeluarkan UU No. 6 Tahun 1946 yang intinya menyatakan bahwa di Daerah Surakarta dibentuk Dewan Pertahanan Daerah. Susunan Dewan itu praktis sama dengan Susunan Pemerintahan Tentara dan Rakyat. UU No. 6 Tahun 1946 segera ditindaklanjuti dengan Maklumat Presiden No. 1 tahun 1946 pada tanggal 28 Juni 1946.¹³

Pesan dalam maklumat tersebut menyatakan bahwa Presiden mengambil kekuasaan pemerintah sepenuh-penuhnya untuk sementara waktu, sampai terjadinya keadaan normal kembali. Maklumat ini baru dicabut pada tanggal 2 Oktober 1946 yaitu dengan keluarnya Maklumat Presiden No. 2 tahun 1946. Selama berlakunya Maklumat Presiden No. 1 tahun 1946 tersebut, Pemerintah berhasil membuat suatu penetapan yaitu Penetapan Pemerintah No. 16/SD tahun 1946 pada tanggal 15 Juli 1946 yang pada diktum keduatmenyatakan bahwa:

“Sebelum bentuk susunan Pemerintahan Daerah Kasunanan dan Mangkunegaran ditetapkan dengan Undang-Undang, maka daerah tersebut untuk sementara waktu dipandang merupakan suatu “Karesidenan” dikepalai oleh seorang Residen, yang memimpin segenap Pamong Praja dan Polisi serta memegang segala kekuasaan sebagai seorang Residen di Jawa dan Madura luar daerah Surakarta dan Yogyakarta”.

¹² *Ibid.*, hlm.31

¹³ *Ibid.*, hlm.34

Imbas dari keluarnya Penetapan Pemerintah No. 16/SD tahun 1946 ini, Pemerintah Daerah Surakarta yang bersifat istimewa praktis sudah tidak berkuasa lagi. Dengan demikian, S.P. Susuhunan untuk sementara waktu tidak lagi berkuasa sebagai Kepala Daerah sehingga Piagam Kedudukan yang sudah diberikan kepada S.P. Susuhunan Pakubuwono XII pada tanggal 19 Agustus 1945, *de facto* sudah berubah isinya berdasarkan Penetapan Pemerintah No. 16/SD tersebut.

Pada tanggal 17 Desember 1949, Pemerintah Belanda mengakui Kedaulatan Republik Indonesia. Sejak saat itu dilakukan penertiban oleh Menteri Dalam Negeri dengan surat No. F.K.3/1/13 tanggal 3 Maret 1950 dengan mengambil tindakan yaitu jawatan-jawatan Pemerintahan Kasunanan dan Mangkunegaran dibekukan.¹⁴

Bagian dari pelaksanaan atas Penetapan Pemerintah No. 16/SD tahun 1946 dalam hal menyempurnakan jalannya pemerintahan yang berdasarkan permusyawaratan dan perwakilan, maka pada tanggal 8 Agustus 1946 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 8 Tahun 1946. Berdasarkan Perppu tersebut, di Daerah Surakarta diadakan Badan Perwakilan Rakyat untuk seluruh Daerah Surakarta dan untuk tiap-tiap Kabupaten dan Kota Surakarta (Pasal 1 ayat (1)). Badan Perwakilan Rakyat untuk seluruh Daerah Surakarta bersama-sama dengan

¹⁴ Soedarmono, *Pergolakan Sosial Politik Masyarakat Surakarta Dalam Menentang Pemerintahan Daerah Istimewa Tahun 1945-1950*, Tesis, Ilmu Sejarah UGM, Yogyakarta, 1973, hlm.95

dan dipimpin oleh Residen menjalankan pekerjaan mengatur Rumah Tangga Daerah (Pasal 2).

Pengaturan yang ada dalam Penetapan Pemerintah No. 16/SD tahun 1946 maupun didalam Perppu No. 8 Tahun 1946, sedikitpun tidak ada kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan S.P. Susuhunan. Menurut kedua peraturan tersebut, semua kekuasaan Pemerintahan di Daerah Karesidenan Surakarta ada di tangan Residen dan didalam urusan rumah tangga, kekuasaan ada di tangan Badan Perwakilan Rakyat dan Residen. Sedangkan kekuasaan Pemerintahan didalam Kota Surakarta ada di tangan Walikota. Berdirinya Pemerintahan Kota ini disahkan pula dengan UU No. 16 Tahun 1947 pada tanggal 2 Juni 1947.

Berdasarkan risalah rapat Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) khususnya pembahasan tentang Pemerintahan Daerah, dalam UUD1945 dinyatakan tentang posisi-posisi *Sultanat-Sultanat* seperti di Surakarta dan Jogjakarta disepakati bahwa *Sultanat-Sultanat* tersebut "Tetap pada Kedudukannya",ketentuan tersebut kemudian dimasukkan dalam Pasal 18 UUD 1945, yang menyatakan bahwa:

“Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah Besar dan Kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistim Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat Istimewa”.¹⁵

¹⁵ Orasi Kebudayaan Yusril Ihza Mahendra, Pagelaran Kraton Surakarta Hadiningrat, Surakarta, 28 Oktober, 2012

Sebagaimana telah dinyatakan diatas, bahwa menurut Pasal 18 UUD 1945, susunan Pemerintahan Daerah harus ditetapkan dengan Undang-Undang. Sedangkan dari uraian diatas, dapat diketahui bahwa sampai akhir tahun 1947 Negara Republik Indonesia belum memiliki Undang-Undang pokok yang mengatur tentang susunan Pemerintahan Daerah. Baru pada tahun 1948 Negara Indonesia mempunyai undang-undang pokok yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, yaitu sejak ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1948 pada tanggal 10 Juli 1948. Pasal 18 ayat (5) Rancangan UU No. 22 Tahun 1948 tersebut semula berbunyi: "*Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia*".

Pada saat pembahasan di sidang Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, kata-kata dalam Pasal 18 ayat (5) tadi mengalami tambahan "dan yang masih menguasai daerahnya". Tambahan kata-kata tersebut dilakukan setelah sidang Badan Pekerja Komite Nasional Pusat tersebut menerima suatu amandemen yang dikenal sebagai Amandemen Sidik. Sehingga bunyi Pasal 18 ayat (5) UU No. 22 Tahun 1948 menjadi: "*Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya,*".

Maksud dari masih menguasai daerahnya adalah bahwa keturunan keluarga yang dimaksud Pasal 18 ayat (5) tadi, pada saat mulai berlakunya Undang-Undang Pembentukan Daerah Otonom Istimewa atas dasar UU No.

22 Tahun 1948 masih berkuasa atas daerah tersebut. Oleh karena itu, hapus atau tidaknya suatu daerah yang bersifat istimewa di daerah Republik Indonesia tergantung pada keadaan nyata (*de facto*) pada saat pembentukan daerah tersebut. Masih berkuasakah seorang Raja pada saat itu? Apabila jawabannya masih, maka berlakulah Pasal 18 ayat (5), dan hal ini harus terbukti dalam undang-undang pembentukan daerah itu dengan menyebutkan keistimewaannya. Akan tetapi, apabila jawabannya tidak, maka berlakulah peraturan biasa tentang Kepala Daerah. Selanjutnya, jika dalam undang-undang pembentukan suatu daerah tidak dinyatakan keistimewaannya, maka daerah itu adalah daerah otonom biasa.

Berlakunya Pemerintahan Daerah Surakarta yang bersifat istimewa, maka daerah itu tidak mungkin dapat dikembalikan menjadi daerah yang bersifat istimewa selama tidak ada perubahan dalam Pasal 18 ayat (5) UU No. 22 Tahun 1948 atau tidak ada pemulihan kekuasaan Daerah Surakarta yang bersifat istimewa yang untuk sementara waktu dipegang oleh Pemerintah Pusat.

Alhasil, dengan keluarnya UU No. 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah pada tanggal 4 Juli 1950 yang berlaku mulai tanggal 15 Agustus 1950, berarti mulai saat itu Pemerintah Daerah Surakarta dan daerah-daerah Karesidenan Semarang, Pati, Pekalongan, Banyumas, Kedu, telah ditetapkan menjadi Wilayah Propinsi Jawa Tengah. UU No. 10 Tahun 1950 disusul dengan UU No. 13 Tahun 1950 pada tanggal 8 Agustus 1950 tentang pembentukan kabupaten-kabupaten otonom,

tidak terkecuali pembentukan kabupaten-kabupaten otonom yang ada dalam Daerah Karesidenan Surakarta atau kabupaten-kabupaten yang dahulunya ada dalam lingkungan kekuasaan Pemerintahan Surakarta Hadiningrat dan Mangkunegaran. Disamping itu, dengan keluarnya UU No. 16 Tahun 1950, maka mulai tanggal 14 Agustus 1950, Kota Surakarta ditetapkan menjadi Kota Besar.

Keluarnya peraturan-peraturan berbentuk undang-undang seperti tersebut diatas, maka wilayah Daerah Surakarta yang awalnya bersifat istimewa telah terbagi kedalam daerah-daerah otonom berdasar atas UU No. 22 Tahun 1948. Dimana pada pembagian daerah tersebut tidak ada satu daerahpun yang dinyatakan sebagai daerah yang bersifat istimewa. Hal ini sebagai akibat dari tambahan kata-kata "*dan yang masih menguasai daerahnya*" kedalam Pasal 18 ayat (5) UU No. 22 Tahun 1948, karena sejak tanggal 15 Juli 1946 yaitu sejak berlakunya Peraturan Pemerintah No. 16/SD hingga tanggal 4 Juli 1950 yaitu sejak dikeluarkannya UU No. 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah, S.P. Susuhunan tidak menguasai daerahnya lagi. Namun demikian, dalam uraian-uraian berikutnya, yaitu dalam Bab 3 dan 4 dapat diketahui bahwa munculnya Penetapan Pemerintah No. 16/SD Tahun 1946 yang berisi penyerahan kekuasaan untuk sementara kepada Pemerintah Pusat sebenarnya dilakukan atas kebesaran jiwa dari S.P. Susuhunan dan pemimpin-pemimpin Daerah

Surakarta lainnya, untuk menghindari terjadinya pertumpahan darah dan demi tetap tegaknya persatuan dan kesatuan bangsa.¹⁶

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian singkat yang dipaparkan dalam latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah eksistensi Daerah Istimewa Surakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia?
2. Bagaimanakah status hukum Daerah Istimewa Surakarta dengan adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui eksistensi Daerah Istimewa Surakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Untuk mengetahui status hukum Daerah Istimewa Surakarta terkait dengan masuknya Daerah Istimewa Surakarta dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah

D. Landasan Teori

1. Teori Negara Hukum

¹⁶ Soedarmono, *Op.Cit.*, hlm. 99-100

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.¹⁷

Berdasarkan uraian diatas, yang dimaksud dengan negara hukum ialah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.¹⁸

Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya. Melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu menurutnya, bahwa yang penting

¹⁷ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat)*, Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010, hlm.46

¹⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta 1988, hlm.153

adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.¹⁹

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya, anak-anak yang dibawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang diatas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional. Tetapi, perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang logis, misalnya karena perbedaan warna kulit, *gender*, agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju sekalipun.²⁰

¹⁹ *Ibid.*, hlm.154

²⁰ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm.207

Menurut Dicey, bahwa berlakunya konsep kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), dimana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorangpun berada diatas hukum (*above the law*).²¹

Istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil. Konsep *due process of law* sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental (*fundamental rights*) dan konsep kemerdekaan/kebebasan yang tertib (*ordered liberty*).²²

Konsep *due process of law* yang prosedural pada dasarnya didasari atas konsep hukum tentang “keadilan yang fundamental” (*fundamental fairness*). Perkembangan *due process of law* yang prosedural merupakan suatu proses atau prosedur formal yang adil, logis dan layak, dan harus dijalankan oleh yang berwenang. Misalnya dengan kewajiban membawa surat perintah yang sah, memberikan pemberitahuan yang pantas, kesempatan yang layak untuk membela diri termasuk memakai tenaga ahli seperti Pengacara bila diperlukan, menghadirkan saksi-saksi yang cukup, memberikan ganti rugi yang layak dengan proses negosiasi atau musyawarah yang pantas, yang harus dilakukan manakala berhadapan dengan hal-hal yang dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk hidup, hak untuk kemerdekaan atau kebebasan (*liberty*), hak atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari penghidupan

²¹*Ibid.*, hlm.3

²²*Ibid.*, hlm.46

yang layak, hak pilih, hak untuk berpergian kemana dia suka, hak atas privasi, hak atas perlakuan yang sama (*equal protection*) dan hak-hak fundamental lainnya.²³ Sedangkan yang dimaksud dengan *due process of law* yang substansif adalah suatu persyaratan yuridis yang menyatakan bahwa pembuatan suatu peraturan hukum tidak boleh berisikan hal-hal yang dapat mengakibatkan perlakuan manusia secara tidak adil, tidak logis dan sewenang-wenang.

2. Teori Otonomi Daerah

Perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia sudah dimulai sejak Pemerintah Kolonial Belanda pada tahun 1903 dengan mengeluarkan *Desentralisatie Wet* merupakan dasar hukum pertama berkaitan desentralisasi di Indonesia, yang memberi keleluasaan dalam pelaksanaan implementatif kebijakan desentralisasi untuk dan di Hindia Belanda.

Desentralisatie Wet 1903 merupakan hasil amandemen parsial dari RR 1854 dengan cara memberikan tambahan tiga pasal baru di antara Pasal 68 dan Pasal 69 RR 1854. Pada dasarnya perundang-undangan desentralisasi dimaksudkan untuk membuka kemungkinan terwujudnya pemerintahan lokal di daerah-daerah tertentu atau di bagian-bagian dari satuan-satuan daerah tertentu, yang dapat melaksanakan urusan pemerintahannya sendiri.²⁴

²³ *Ibid.*, hlm.47

²⁴ Soetandyo Wignjosebroto, *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda (Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia 1900-1940)*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm.16

Pada masa pendudukan pemerintahan militer Jepang pada Perang Dunia II tahun 1942, telah memberikan perubahan beberapa aspek kehidupan hukum di Indonesia. Dimaklumatkannya 3 (tiga) oendang-oendang oleh pemerintah Jepang, salah satunya adalah Oendang-Oendang No. 28 merupakan produk hukum yang mempunyai konsekuensi cukup panjang. Karena berdasarkan kekuatan undang-undang yang satu ini tatanan pemerintahan kolonial yang di dasarkan kepada asas desentralisasi (sebagaimana telah diupayakan bertahun-tahun oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda) menjadi berakhir.²⁵

Penyelenggaraan otonomi daerah pada era setelah kemerdekaan Indonesia, diawali dengan terbitnya UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. Kemudian diganti dengan UU No. 22 Tahun 1948 merupakan Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang yang berlaku selanjutnya adalah UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Pada masa reformasi, Pemerintah Indonesia mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengubah sistem sentralisasi pemerintahan yang terjadi sebelumnya ke arah

²⁵ *Ibid.*, hlm.102

desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab kepada daerah. Sistem pemerintahan yang bersifat desentralisasi, selain memudahkan koordinasi kekuasaan dan pemerintahan juga mengakomodasi kondisi Bangsa Indonesia. Wilayah kepulauan yang luas dan keanekaragaman budaya bangsa Indonesia, sehingga dibutuhkan pelaksanaan pemerintahan yang disesuaikan dengan ciri dan kebiasaan dari masing-masing daerah.

Dijelaskan juga dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggarannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh UUD 1945 Amandemen Kedua tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah. UUD 1945 pasca-amandemen itu mencantumkan permasalahan pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang.

Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahpusat.” Pasal 18 ayat (6) menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Secara khusus, pemerintahan daerah diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.Namun, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka aturan baru dibentuk untuk menggantikannya. Pada 15 Oktober 2004, Presiden Megawati Soekarnoputri mengesahkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan definisi otonomi daerah sebagai berikut:

“Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut:

“Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Sistem otonomi daerah di dalamnya dikenal istilah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan

wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Sementara itu, tugas pembantuan merupakan penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

3. Teori Kewenangan (*Theorie Van Bevoegdheid*)

Melaksanakan fungsi pemerintahan, kekuasaan dan kewenangan sangatlah penting. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata "wewenang" memiliki arti:²⁶

- a. Hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan,
- b. Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain,
- c. Fungsi yang boleh dilaksanakan.

Sedangkan "kewenangan" memiliki arti:

- a. Hal berwenang,
- b. Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Selain itu, kekuasaan dalam KBBI memiliki arti:²⁷

²⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Pertama Edisi III, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm.1272

²⁷ *Ibid.*, hlm.604

- a. Kuasa (untuk mengurus, memerintah, dan sebagainya),
- b. Kemampuan; kesanggupan,
- c. Daerah (tempat dsb) yang dikuasai,
- d. Kemampuan orang atau golongan, untuk menguasai orang atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, wewenang, kharisma, atau kekuasaan fisik
- e. Fungsi menciptakan dan memantapkan kedamaian, keadilan serta mencegah dan menindak ketidakdamaian atau ketidakadilan

Sebagaimana dipahami bersama, bahwa pilar utama negara hukum adalah asas legalitas. Dalam asas tersebut tersirat wewenang pemerintahan yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Artinya sumber wewenang bagi pemerintahan adalah peraturan perundang-undangan.²⁸

Sedangkan, secara teoritis, terdapat tiga cara memperoleh kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yaitu:²⁹

- a. Pelimpahan kewenangan dengan atribusi;
- b. Pelimpahan kewenangan dengan delegasi, dan
- c. Pelimpahan kewenangan dengan mandat.

1) Pelimpahan Kewenangan dengan Atribusi

Subtansi atribusi adalah menciptakan suatu wewenang dimaksudkan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya.³⁰ Pemberian kewenangan dalam bentuk atribusi dari pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintah, baik organ pemerintah sudah dibentuk maupun yang dibentuk pada kesempatan itu.

²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo, Jakarta, 2006, hlm.103

²⁹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (kajian politik dan hukum)*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm.101-106

³⁰ *Ibid.*, hlm.101

Menurut H.D. van Wijk dalam Andi Gadjong,³¹ atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang. Sedangkan pembentuk undang-undang diwakilkan organ-organ pemerintah yang berhubungan dengan kekuasaan dilaksanakan secara bersama.

Pendelegasian kekuasaan didasarkan pada amanat suatu konstitusi yang dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah, yang tidak didahului oleh suatu pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut. Dalam hal ini berbeda dengan delegasi, kewenangan terjadi karena pendelegasian diamanatkan oleh undang-undang atau peraturan pemerintah dan didahului oleh suatu pasal dalam undang-undang untuk dilanjutkannya.

Kewenangan atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang (*legislator*) yang orsinil. Hal yang sama, seperti tertuang dalam *Algement Bepalinge van Administratief Recht*, yang dikutip oleh Ridwan HR,³² bahwa kewenangan atribusi yaitu undang-undang (dalam arti material) menyerahkan wewenang-wenang tertentu kepada organ tertentu.

2) Pelimpahan Kewenangan dengan Delegasi

Kewenangan dengan delegasi adalah penyerahan dari pejabat yang tinggi kepada yang lebih rendah berdasarkan ketentuan hukum.³³

Pelimpahan kewenangan dengan delegasi harus didasarkan pada

³¹ *Ibid.*, hlm.102

³² Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm.106

³³ Agussalim Andi Gadjong, *Op.Cit.*, hlm.105

ketentuan hukum, karena dalam keadaan tertentu pemberi kewenangan dapat menarik kembali wewenang yang didelegasikan. Karena pelimpahan kewenangan dengan cara delegasi bukan pembebasan sepenuhnya, tetapi untuk peringanan dari suatu beban kerja.

Berbedadengan kewenangan atribusi, kewenangan dengan delegasi dituntut adanya dasar hukum sehingga pelimpahan kewenangan itu dapat ditarik kembali oleh pendelegans. Pelimpahan wewenang oleh organ pemerintah kepada organ lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri. Dikontantir oleh Ridwan HR,³⁴ bahwa dalam penyerahan wewenang melalui delegasi ini, pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain.

Pelimpahan wewenang pemerintahan dalam bentuk delegasi terdapat syarat-syarat sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan HR dalam Philip M. Hajonsebagai berikut:³⁵

- a) Delegasi harus bersifat definitif, delegans tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan.
- b) Delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan,
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

³⁴ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm.107

³⁵ *Ibid.*...

- e) Peraturan kebijakan (*beleidstegel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Syarat-syarat yang dikemukakan oleh Philip M. Hajon menunjukkan bahwa pelimpahan kewenangan dengan cara delegasi hanya terbatas pada peringanan atas suatu beban kerja. Ini berarti penerima pendelegasian bertanggung jawab secara yuridis atas segala perbuatan hukum yang dilakukan.

Heinrich membedakan *delegation* atas *primaredelegation* dan *sekundare deligation*. Pada *primare delegation* berhubungan dengan keluasan kewenangan yang dapat berkurang atau bertambah, sedangkan pada *sekundare delegation* berhubungan dengan bentuk kewenangan yang bisa *zelfstanding* atau *alfhahelijk*. Pelimpahan kewenangan dengan delegasi dapat dalam bentuk pendelegasian yang meliputi keseluruhan kompetensi tertentu dari pihak yang mendelegasikan (*totale delegation*), dapat juga dalam bentuk pendelegasian sebagian kompetensi (*partielle delegation*).³⁶

Hans Peters memberikan batas-batas yang berdasarkan atas hukum positif bagi pendelegasian, yaitu:

- a) Jika suatu kewenangan berdasarkan atas sesuatu sumber hukum yang lebih tinggi daripada yang dikuasai oleh yang mendelegasikan,
- b) Terletak dalam asas bahwa tak ada suatu organ boleh mendelegasikan keseluruhan kompetensinya, juga tidak mengenai bagian-bagian yang pokok dari padanya kepada lain alat perlengkapan.³⁷

³⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Op.Cit.*, hlm.105

³⁷ *Ibid*...

3) Pelimpahan Kewenangan dengan Mandat

Pelimpahan kewenangan dengan mandat berbeda dengan kewenangan atribusi maupun kewenangan delegasi. Mandat adalah suatu bentuk pemberi kewenangan oleh *mandans* dalam pergaulan hukum bersifat perintah.³⁸ Menurut Henrich dalam Agussalim Andi Gadjong,³⁹ mandat merupakan suruhan (*opdrach*) pada suatu organ untuk melaksanakan kompetensinya sendiri, maupun tindakan hukum oleh *mandans* memberikan kuasa penuh (*volmacht*) kepada sesuatu subyek lain untuk melaksanakan kompetensi atas nama *mandans*. Jadi, penerima mandat bertindak atas nama orang lain.

Menurut Bothlingk yang dikutip oleh Harun Alrasyid,⁴⁰ dalam hukum tata negara, mandat dapat diartikan sebagai perintah yang diberikan oleh seorang pejabat atas nama jabatannya atau golongan jabatannya kepada pihak ketiga untuk melaksanakan (sebagian) tugas pejabat itu atas jabatan atau golongan jabatan. Dengan tidak memindahkan kewenangan, pemegang jabatan tetap berwenang bertindak atas nama jabatannya, hanya dengan pemberian mandat, ada pihak ketiga (mandataris) yang memperoleh kewenangan yang sama.

³⁸ *Ibid.*, hlm.106

³⁹ *Ibid.*, hlm.106-107

⁴⁰ Harun Alrasyid, *Pengisian Jabatan Presiden (Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 sampai Sidang Majelis Permusyawaratan 1993)*. Disertasi Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm.87

Pandangan yang sama dikemukakan oleh F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek dalam Ridwan HR,⁴¹ mandat tidak terkait dengan penyerahan atau pelimpahan wewenang. Dalam hal ini mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti formal), yang ada hanyalah dalam hubungan internal. Sedangkan dalam arti yuridis, wewenang dan tanggung jawab ada ditangan mandans. Kedua pandangan tersebut menunjukkan bahwa pelimpahan wewenang hanya melalui dua cara, yaitu dengan cara atribusi dan delegasi.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Lazimnya penelitian ini disebut juga dengan *LibraryResearch*.

2. Objek Penelitian

Sejak Daerah Istimewa Surakarta digabungkan kedalam Provinsi Jawa Tengahberdasarkan UU No. 10 Tahun 1950, maka status istimewa yang sejatinya melekat kepada Surakarta kemudian terpangkas, dan menjadikan Daerah Istimewa Surakarta hanya sebatas Karesidenan biasa, seperti Semarang, Banyumas, Pati, Kedu, dsb.Padahal baik secara histori maupun yuridis, hal itu menjadi wujud pembiaran dan pengabaian terhadap predikat sebagai Daerah Istimewa, sehingga penelitian ini menjadikan status Keistimewaan Surakarta sebagai objek

⁴¹ Ridwan HR. *Op.Cit.*, hlm.106

penelitian. Dilihat dari beberapa aspek, khususnya aspek histori yang dikaitkan dengan regulasi-regulasi yang melekat dan/ atau ada kaitannya dengan status keistimewaan tersebut

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari buku-buku, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Sumber data sekunder tersebut adalah:

a) Bahan Hukum Primer merupakan bahan-bahan ilmu hukum yang bersifat mengikat berupa:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945,
- 2) Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946,
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah
- 4) Undang-undang dan Peraturan lainnya yang masih terkait dengan Judul Penelitian ini.

b) Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan ilmu hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut terhadap bahan-bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum serta jurnal-jurnal hukum, termasuk yang *on-line*.⁴² Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah tesis, disertasi, jurnal-jurnal dan bahan yang diperoleh melalui *website*.

⁴² Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008 hlm.155

c) Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang bersumber dari kamus dan ensiklopedia.⁴³

4. Teknik Pengumpulan data

Cara atau teknik pengumpulan data yang Penulis gunakan dalam menggali dan mengoleksi data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan studi kepustakaan atau studi dokumen, yaitu dengan cara menelusuri, mengumpulkan dan meneliti berbagai referensi yang berkaitan langsung dengan objek penelitian.

5. Metode Pendekatan

a) Pendekatan Yuridis Normatif

Suatu pendekatan yang menguraikan dan menganalisa peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan Daerah Istimewa Surakarta.

b) Pendekatan Historis

Suatu pendekatan yang mengkaji berdasarkan pemberlakuan Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah yang kemudian merubah status Surakarta yang awalnya adalah Daerah Istimewa kemudian menjadikannya sebatas Karesidenan.

⁴³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.31

6. Analisis Data

Semua data yang telah dihimpun kemudian dikumpulkan, diseleksi dan di klasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif, maka data dianalisis secara kualitatif. Selanjutnya dari hasil penelitian yang Penulis lakukan, kemudian ditarik kesimpulan terhadap permasalahan yang diteliti dengan menggunakan metode induktif dan disajikan dalam bentuk deskriptif analitis.

F. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN berisikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, landasan teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA berisikan tinjauan umum tentang negara kesatuan, pemerintahan daerah, dan daerah istimewa.

BAB III HASIL PENELITIAN berisikan pembahasan tentang sejarah daerah istimewa, serta eksistensi dan status hukum dari Daerah Istimewa Surakarta.

BAB IV PENUTUP berisikan kesimpulan dan saran.

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN,
PEMERINTAHAN DAERAH DAN DAERAH ISTIMEWA**

A. Tinjauan Umum Tentang Negara Kesatuan

Perluasan wewenang pemerintahan daerah semenjak reformasi 1998 mempunyai suatu kompleksitas dan keunikan tersendiri. Sejak diberlakukannya desentralisasi dan pelimpahan wewenang yang lebih luas, terkesan adanya tarik menarik antara konsep negara kesatuan dan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Konsep negara kesatuan kembali disepakati dalam proses amandemen 2001-2004 sebagai bentuk negara yang tidak dapat diganggu gugat, seperti yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 Pasal 37 ayat (5). Dalam konteks demokrasi Indonesia, kedaulatan ada pada rakyat, bangsa, dan Negara Republik Indonesia yang tidak terbagi-bagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Namun di sisi lain, otonomi daerah yang semakin efektif dan luas akan dengan sendirinya memunculkan daerah sebagai identitas dengan independensi tersendiri.

Negara Indonesia adalah Negara yang menganut bentuk Negara Kesatuan (*unitary*) namun hal ini akan berbeda ketika kita lihat dalam sistem Pemerintahan Daerah dalam Negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip *federalisme* seperti otonomi daerah. Hal ini dapat dilihat utamanya sesudah reformasi. Bentuk otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam Negara Federal, dimana pada umumnya dipahami bahwa

dalam sistem Federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem Negara Kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah padahal dalam Negara Kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintahan Pusat.⁴⁴

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan bentuk negara yang menjadi ketetapan bangsa Indonesia sejak diproklamirkan dan diatur dalam UUD Tahun 1945, sebagaimana bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (1) yaitu bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang Berbentuk Republik” ini menunjukkan bahwa pada Negara Indonesia tidak terdapat wilayah atau daerah yang bersifat Negara atau tidak ada Negara dalam Negara.

Konsekwensi negara kesatuan ini, terdapat pemerintahan yang terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pengaturan tentang pemerintahan daerah terdapat pada Bab VI dengan judul Pemerintahan Daerah, yaitu pada Pasal 18 ayat (1) disebutkan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia, dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah, www.legalitas.org, disunting pada hari Sabtu, 24 November 2012, pukul 21.30. Makalah disampaikan dalam “Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Provinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan-undang-undang.”

Sebagaimana yang diatur dalam Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar 1950 dinyatakan bahwa “Negara hukum Indonesia yang berdaulat sempurna”. Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 menegaskan kembali bahwa “...*Negara hukum yang demokrasi dan berbentuk kesatuan*”. Setelah kembali berlakunya UUD 1945, pernyataan Indonesia sebagai Negara hukum dalam Penjelasan pada angka 1 tentang sistem Pemerintahan Negara berlaku kembali. Pernyataan pada UUD 1945 pasca amandemen ditegaskan pada Pasal 1 ayat (3) dengan menggunakan istilah “Negara hukum”.

Bentuk negara kesatuan (*eenheidsstaat*) adalah bentuk suatu negara yang merdeka dan berdaulat, yang di dalam seluruh wilayah negaranya hanya ada satu pemerintahan yang berkuasa (pusat). Negara kesatuan merupakan kebulatan tunggal dan yang berpusat satu (*monosentris*).

Menurut Fred Isjwara, bahwa Negara Kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan *federal* atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).⁴⁵ Dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Abu Daud Busroh menjelaskan juga bahwa:⁴⁶

⁴⁵ Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1974, hlm.179

⁴⁶ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm.54

“Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam 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, yakni Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan Negara kesatuan dengan sistem *desentralisasi*. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan 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) yang dinamakan dengan Daerah otonom.

Negara Kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V. Kalijarvi bahwa:⁴⁷

“Negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.”

Pada negara kesatuan, bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah “daerah” ini merupakan istilah teknis bagi

⁴⁷ Thorsten V. Kalijarvi dalam Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1974, hlm.179

penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Kata Daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan sebagai lingkungan yang dijemakan dengan membagi satu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gebied*). Dengan kata lain bahwa istilah “Daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan. Menurut Sri Soemantri⁴⁸ bahwa adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Daerah-Daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.

C.F. Strong mengemukakan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu *The supremacy of the Centra Parliament* (adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat) dan *The absence of Subsidiary Sovereign Bodies* (tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat).⁴⁹

Menurut Van Der Pot bahwa setiap negara kesatuan (*unitary state*) dapat disusun dan sentralisasi menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di

⁴⁸ Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm.17

⁴⁹ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: an Introductions to the Comparative Study of Their History and Existing*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1996.

Daerah-Daerah.⁵⁰ Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di Daerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Dekonsentrasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan tingkat pemerintahan lebih rendah yang mandiri bersifat otonom (teritorial ataupun fungsional).

Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya, Negara Indonesia telah mengukuhkan keberadaan dirinya sebagai Negara Kesatuan yang berbentuk Republik sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 angka (1) UUD 1945. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dimana pada konsepsi tersebut di satu sisi mengukuhkan keberadaan daerah sebagai bagian nasional, tetapi di sisi lain memberikan stimulan bagi masyarakat daerah untuk mengartikulasi semua kepentingannya, termasuk masalah otonomi daerah dalam sistem hukum dan kebijakan nasional.

Idealnya tidak ada dan tidak mungkin terjadi suatu kebijakan nasional yang akan mengesampingkan, mengurangi atau bahkan menghilangkan Otonomi Daerah. Hal ini disebabkan oleh adanya pemberian Otonomi

⁵⁰ C.W.Van Der Pot, 1983, *Handboek van Nederlandse Staatsrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, hlm. 525 dst, dikutip kembali oleh Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, dalam Martin H. Hutabarat dkk. (penyunting), *Hukum dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm.67

Daerah yang telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan nasional.

Sebaliknya daerah juga tidak dapat menafikkan jati dirinya sebagai bagian dari negara kesatuan Republik Indonesia sehingga semua perilaku, kebijakan dan tindakan daerah tidak dapat bertentangan dengan kebijakan pusat. Di dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Pada 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, bentuk negara kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya 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.

Pemahaman yang ideal terhadap penerapan desentralisasi dan otonomi daerah dapat menjadi landasan dalam menghadapi gejala *euforia* yang

begitu deras di daerah, pemerintah mempunyai konsep yang tepat dalam memandu pelaksanaan Otonomi Daerah ini. Pemerintah selalu mengamati aspirasi dan kebijakan yang berkembang di daerah agar tidak mengarah pada tuntutan yang *destruktif* dan menggoyahkan konsepsi negara kesatuan. Aspirasi dan kebijakan daerah harus dipandu ke arah aspirasi yang positif guna memberdayakan daerah itu sendiri. Prinsip integrasi bangsa dalam UUD Tahun 1945 harus tetap dipegang teguh, dijadikan acuan dalam setiap pengambilan kebijakan, baik pada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

Upaya yang dilakukan pemerintah dalam rangka melakukan pemerataan pembangunan, adalah memberikan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten yang diatur dengan undang-undang”.

Ketika membahas sistem pemerintahan daerah, tidak lepas dari ketentuan ketetapan MPR No. XV/MPR/1998, dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional Bangsa Indonesia. Berdasarkan Ketetapan MPR 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, telah terjadi perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah yang termanifestasi dalam amandemen UUD 1945.⁵¹

Pengaturan mengenai bentuk negara kesatuan tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sedangkan pengaturan pembagian daerah tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) sampai ayat (3) UUD 1945 amandemen kedua, yang berbunyi:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten, kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pembagian daerah di Indonesia dikenal juga adanya satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, dan satuansatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang merupakan pengaturan pemerintahan asli Indonesia sepanjang hal itu masih ada, yang pengaturannya diatur dalam Pasal 18B UUD 1945. Ketentuan ini mengandung arti bahwa dalam susunan daerah provinsi, kabupaten maupun kota dimungkinkan adanya pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau

⁵¹ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi & Makamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.33

istimewa. Pengertian daerah khusus dan istimewa dalam UUD 1945 ini belum ada pengaturan mengenai batasannya.⁵²

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perubahan dari masa ke masa. Dari masa penjajahan, masa revolusi fisik di wilayah Republik Indonesia maupun di wilayah kekuasaan Belanda, masa Republik Indonesia Serikat, masa desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, masa orde lama, masa orde baru dan masa transisi saat ini. Begitu juga dengan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah ikut mengalami perubahan sesuai dengan adanya perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan otonomi daerah. Pemerintah selanjutnya melahirkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.⁵³

Otonomi Daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka (5) UU No. 32 Tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁵² Masalah-Masalah Hukum, Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Vol. 34 No. 4 Oktober-Desember 2005, hlm. 247

⁵³ Siswanto Suwarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Indonesia*, Ctk. Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.108

Pada *unitary state* atau negara kesatuan, penyelenggaraan pemerintahannya dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu:

1. Tidak mengadakan pembagian wilayah negara atas daerah-daerah (biasanya untuk negara yang wilayahnya kecil). Disini prinsip yang digunakan, adalah:
 - a. Sentralisasi, artinya dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu Pemerintahan Pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan;
 - b. konsentrasi, artinya menyelenggarakan segala macam urusan negara hanya oleh alat perlengkapan pemerintah pusat yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara saja (dilawankan dengan *dekonsentrasi*).
2. Membagi wilayah negara atas daerah-daerah yang oleh Pemerintah Pusat daerah-daerah tersebut diberikan hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya tersebut, daerah memiliki pemerintahannya sendiri yang disebut Pemerintahan Daerah. Daerah-daerah semacam ini disebut daerah otonom atau *local autonomy*. Daerah-daerah otonom ini dibentuk berdasarkan prinsip desentralisasi.
3. Membagi wilayah negara atas daerah-daerah, tetapi oleh Pemerintah Pusat tidak diberikan hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangga daerah. Pemerintah Pusat menempatkan alat-alat perlengkapan Pemerintah Pusat di daerah-daerah sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di daerah. Daerah-daerah seperti ini disebut dengan wilayah administratif. Pembentukan daerah/wilayah administratif ini adalah berdasarkan prinsip *dekonsentrasi*.⁵⁴

Secara *etimologis* istilah “desentralisasi” berasal dari bahasa Latin, yaitu “*de*” yang berarti lepas dan “*centrum*” yang berarti pusat. Jadi desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.⁵⁵ Desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awal “*de*” berarti melepas atau

⁵⁴ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1979, hlm.24

⁵⁵ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah – Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPR dan Kepala Daerah*, PT.Alumni, Bandung, 2008, hlm.115

menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat, tapi hanya menjauh dari pusat.⁵⁶

Menurut Koesoemahatmadja, di dalam arti ketatanegaraan dengan desentralisasi itu dimaksud adanya pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah, yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonomi). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.⁵⁷

Bagir Manan menyatakan bahwa perlunya desentralisasi (pembentukan pemerintahan daerah) tidak semata-mata untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan saja akan tetapi karena adanya berbagai tuntutan seperti tuntutan negara hukum, tuntutan negara kesejahteraan, tuntutan demokrasi, serta tuntutan kebhinekaan seperti berikut ini:⁵⁸

1. Tuntutan negara hukum

Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechstaat*). Adapun ciri negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan dan pemencaran kekuasaan. Pembagian dan pemencaran itu merupakan upaya mencegah bertumpuknya kekuasaan pada satu pusat pemerintahan, sehingga beban pekerjaan yang dijalankan menjadi lebih ringan. Adanya pemencaran kekuasaan itu juga pada hakikatnya dalam rangka “*check and balances*” penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

2. Tuntutan negara kesejahteraan

Negara kesejahteraan ini adalah negara hukum yang memperhatikan pada upaya mewujudkan kesejahteraan orang banyak. UUD 1945 baik dalam pembukaan maupun batang tubuh memuat berbagai ketentuan

⁵⁶ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, PT.Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2000, hlm.9

⁵⁷ Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm.14

⁵⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm.17-19

yang meletakkan kewajiban pada negara atau pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi orang banyak. Bahkan sila Kelima Pancasila dengan tegas menyatakan “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Konsekuensinya diperlukan perangkat pemerintahan terdekat yang dapat memahami maupun menyelesaikan persoalan-persoalan rakyat dengan cepat.

3. Tuntutan Demokrasi

Pada sila keempat Pancasila disebutkan “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Kerakyatan atau kedaulatan rakyat adalah demokrasi. Dalam batang tubuh UUD NRI 1945 ditegaskan “Kedaulatan ada di tangan rakyat”. Kerakyatan demokrasi menghendaki partisipasi daerah otonom yang disertai Badan Perwakilan sebagai wadah yang memperluas kesempatan rakyat berpartisipasi.

4. Tuntutan Kebhinekaan

Rakyat dan Bangsa Indonesia dikaji dari aspek social, ekonomi, budaya maupun agama merupakan masyarakat yang *pluralistic* yang mempunyai sifat dan kebutuhan yang berbeda-beda. Untuk mewujudkan keadilan, kesejahteraan, dan keamanannya maka tidak mungkin memaksa untuk adanya keseragaman, karena setiap penyeragaman dapat meningkatkan gangguan terhadap rasa keadilan, kesejahteraan dan keamanan. Dengan demikian daerah otonom pada hakikatnya dapat dipandang sebagai sarana untuk mewedahi perbedaan tersebut dengan prinsip Bhineka Tunggal Ika.

Membahas *desentralisasi* berarti secara tidak langsung membahas pula mengenai otonomi. Hal ini disebabkan kedua hal tersebut merupakan satu rangkaian yang tak terpisahkan apalagi dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Istilah “*autonomie*” berasal dari bahasa Yunani (*autos* = sendiri; *nomos*: undang-undang) dan berarti “perundangan sendiri” (*zelfwetgeving*). Tetapi menurut perkembangannya sejarahnya di Indonesia, otonomi itu selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), mengandung pula arti “pemerintahan” (*bestuur*). Dengan diberikannya hak dan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada badan-badan

otonomi, badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan jalan mengadakan peraturan-peraturan daerah.⁵⁹

Ateng Syafrudin mengemukakan, istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur:⁶⁰

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya;
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Bagir Manan menyatakan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.⁶¹ Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi. Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan. Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar.

⁵⁹ Koesoemahatmadja, *Op.Cit...*, hlm.15

⁶⁰ Juanda, *Op.Cit...*, hlm.126

⁶¹ Bagir Manan. *Op.Cit...*, hlm.22

Otonomi sekadar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan. Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian dan isi otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan dari pengertian dan isi otonomi.⁶²

Secara yuridis, Pasal 1 angka 5 UU No.32 Tahun 2004 memberikan pengertian mengenai otonomi daerah sebagai “Hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan”. Sedangkan pengertian Daerah Otonom menurut Pasal 1 angka 6 UU No. 32 Tahun 2004, adalah “Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI”

Mengenai daerah otonom, Utrecht mengemukakan desentralisasi teritorial di wujudkan dengan diadakannya pemerintahan sendiri di daerah-daerah tertentu yang dapat mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas otonomi (*swatantra*). Daerah semacam itu disebut daerah otonom (*daerah swatantra*).⁶³

⁶² Juanda, *Op.Cit.*, hlm.126-127

⁶³ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*; Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994, hlm.342.

Merujuk pada pengertian tersebut, daerah otonom adalah daerah-daerah tertentu yang memiliki pemerintahan sendiri (*self government*) yang dapat mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas otonomi. Pemerintahan sendiri ini disebut pemerintahan daerah otonom (*local self government*). Daerah yang menerima penyerahan wewenang dari pusat dengan cara desentralisasi atau *devolusi* (penyerahan hak/tugas) menjadi daerah otonom. Daerah tersebut memiliki kebebasan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangganya (kepentingannya sendiri) yang diperbolehkan oleh undang-undang tanpa campur tangan langsung dari pemerintah pusat. Dengan desentralisasi atau *devolusi* terbentuk sebuah daerah (*otonom*) dengan batas-batas yang jelas, yang masyarakatnya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum.⁶⁴

Daerah otonom mempunyai kewenangan mengatur (*rules making=regeling*) dan mengurus (*rules application=bestuur*). Dalam istilah administrasi publik masing-masing wewenang tersebut lazim disebut wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan (*policyexecuting*). Mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkrit dan individu

⁶⁴ Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm.28-29

(*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan objek tertentu.⁶⁵

C. Van Vollenhoven mengemukakan pendapat yang berlandaskan pada ajaran catur praja mengenai otonomi yang mencakup aktivitas sebagai berikut:⁶⁶

1. Membentuk perundangan sendiri (*zelfwetgeving*)
2. Melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*)
3. Melakukan peradilan sendiri (*zelfrechtspraak*)
4. Melakukan tugas kepolisian sendiri (*zelf-politie*).

Menurut Syaukani, visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama, yaitu Politik, Ekonomi, dan Sosial Budaya. Bidang politik karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, itu adalah sebuah proses untuk membuka peluang bagi lahirnya kepala daerah yang dipilih secara demokratis, dengan demikian akan tercipta suatu pemerintahan yang responsif, karena kepala daerah lahir dari masyarakat dimana dia dipilih sehingga mengetahui secara jelas keadaan, dan kebutuhan masyarakatnya.

Kondisi ini akan menciptakan demokratisasi pemerintahan yang juga berarti transparansi kebijakan. Artinya setiap kebijakan yang akan diambil harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa biaya yang harus dipikul, siapa yang diuntungkan, apa resiko yang harus dipikul dan siapa yang harus bertanggungjawab jika kebijakan itu gagal. Dengan demikian otonomi daerah juga berarti memberikan kesempatan

⁶⁵ *Ibid.*, hlm.25-26

⁶⁶ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982, hlm.6

membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah , membangun sistem dan karier politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen yang efektif.

Pada bidang ekonomi, dalam konteks ini akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha dan membangun berbagai infra struktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu. Di bidang sosial budaya dapat mendorong melihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan disekitarnya.

Ditinjau dari aspek normatif, dasar hukum otonomi daerah adalah pada Pasal 18 Ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menentukan: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya diperjelas pada ayat (5)-nya yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan urusan Pemerintah Pusat.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang pertama setelah era reformasi adalah UU No.22 Tahun 1999 LNRI Tahun 1999 No. 60, TLN RI No. 3839 yang kemudian diganti dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah LNRI Tahun 2004 No. 125, TLN-RI No. 4437. Dari kedua undang-undang tersebut terlihat perkembangan asas otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan otonomi yang diberikan kepada daerah adalah otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab.

Luas diartikan sebagai pemberian keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditentukan dengan Peraturan Pemerintah. Nyata diartikan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Bertanggungjawab diartikan sebagai perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi.

Melihat ke dalam UU No. 32 Tahun 2004, ada perubahan prinsip otonomi bila dibandingkan dengan prinsip otonomi yang dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999. Bila di dalam UU No. 22 Tahun 1999 prinsip otonominya adalah luas, sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah seluas-luasnya yang diartikan daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Urusan

pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat diatur di dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yaitu:

- a) Politik Luar Negeri,
- b) Pertahanan,
- c) Keamanan,
- d) Yustisi,
- e) Moneter dan fiskal nasional
- f) Agama.

Ini berarti di luar urusan pemerintahan ini adalah kewenangan Pemerintah Daerah, berbeda dengan prinsip otonomi luas yang dianut dalam UUNo. 22 Tahun 1999, yang masih memberikan kewenangan lain kepada Pemerintah Pusat di luar kewenangan yang telah ditentukan di dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 yaitu kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Ini berarti pemerintah bilamana menganggap perlu masih bisa menentukan kewenangan dalam bidang-bidang tertentu yang menurut pertimbangan pemerintah menjadi kewenangan pemerintah.

Konstruksi norma seperti ini tidak memberikan kepastian hukum kewenangan pemerintah daerah, namun demikian bila dikaji, pemberian otonomi pada prinsipnya adalah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah seperti

apa yang dinyatakan oleh Laode Ida bahwa ada dua alasan paradigma hukum lahirnya otonomi daerah yaitu: ⁶⁷

- 1) Paradigma pertama merupakan penolakan atau perlawanan terhadap paradigma pembangunan yang bersifat sentralistik yang sarat dengan muatan ketergantungan (*depedency*) eksploitasi sumber daya lokal oleh pemerintah pusat;
- 2) Paradigma kedua bahwa struktur pemerintahan yang sentralistik kurang memberi keleluasaan untuk mengekspresikan hakekat mendasar dari demokrasi itu sendiri, dan otonomi daerah merupakan wujud dari kesadaran lokal untuk mewujudkan *local community power* sekaligus mengefektifkan pelayanan dan pembangunan pada masyarakat lokal.

Kehadiran otonomi dan desentralisasi tidak terpisahkan dan kadang rancu dalam penggunaannya. pada praktiknya, desentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih.⁶⁸ Otonomi merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi. Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintah sebagai urusan rumah tangganya.

Shabbir Cheema and Rondinelli dalam Syauckani HR, menyampaikan paling tidak ada empat belas (14) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:⁶⁹

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang sentralistik dengan jalan mendelegasikan sejumlah kewenangan terutama dalam perencanaan

⁶⁷ Laode Ida, *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal &Clean Government*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PPSK), Jakarta, 2008, hlm.2

⁶⁸ Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Resolusi, Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2000, hlm.41

⁶⁹ Syauckani HR, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm.32-35

pembangunan kepada pejabat di daerah yang berhadapan langsung dengan masalah yang dihadapi masyarakat.

2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit dan prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat
3. Dengan desentralisasi maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat, sehingga akan dapat dirumuskan kebijakan yang lebih realistik dari pemerintah
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah bagi daerah-daerah yang terpencil, karena sering terjadi pemahaman masyarakat daerah terhadap rencana pemerintah kurang sehingga dukungan terhadap program pemerintah sangat kurang
5. Desentralisasi dapat merepresentasikan kepentingan yang lebih luas dari berbagai kelompok kepentingan, sehingga terjadi kesamaan persepsi dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah
6. Desentralisasi dapat meningkatkan peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat, karena tidak perlu lagi menjalankan tugas rutin yang telah diserahkan kepada pejabat di daerah, sehingga dapat secara efektif untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan.
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGO's di berbagai daerah
9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program
10. Desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal yang sering kali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan
11. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif.
12. 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.
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah.
14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena tidak lagi menjadi urusan pemerintah pusat.

Secara kuantitatif, sentralisasi atau desentralisasi dari suatu tatanan hukum mungkin berbeda-beda derajatnya. Derajat sentralisasi dan desentralisasi ditentukan oleh perbandingan jumlah dan kepentingan relatif dari norma-norma pusat dan daerah dari tatanan hukum tersebut. Jika sentralisasi atau desentralisasi tidak keseluruhan kita sebut desentralisasi bagian, dan sentralisasi bagian yang demikian adalah sama. Sentralisasi dan desentralisasi keseluruhan hanya merupakan kutub-kutub yang ideal.⁷⁰

Masalah sentralisasi dan desentralisasi mengandung satu aspek dinamis dan juga aspek statis. Ini berkaitan bukan hanya dengan bidang validitas teritorial dari norma-norma hukum, melainkan juga dengan metode-metode pembuatan dan pelaksanaan norma-norma tersebut. Menurut teori, semua norma, baik di pusat maupun daerah, dibuat satu organ saja. Ini akan berarti berhimpitannya desentralisasi statis bagian dengan sentralisasi dinamis keseluruhan. Fakta bahwa fungsi-fungsi dari individu-individu sama sebagai organ pembuat norma-norma pusat dan daerah berarti bahwa terdapat penyatuan personal diantara organ-organ dari tatanan hukum yang berbeda yang dibentuk oleh norma-norma hukum pusat dan daerah. Yang terpenting bagi konsep sentralisasi dan desentralisasi yang dinamis, tidak hanya jumlah organ-organ pembuat norma tetapi cara pelembagaannya.⁷¹

⁷⁰ *Ibid.*, hlm.433

⁷¹ *Ibid.*, hlm.438

Desentralisasi yang bersifat statis dan dinamis jika tatanan hukum itu hanya berlaku untuk masyarakat bagian tertentu saja maka pembuatan hukumnya harus dilakukan oleh organ-organ yang dipilih oleh masyarakat bagian itu sendiri yang intinya bahwa hukum pemerintahan daerah itu harus dibuat oleh masyarakat daerah itu juga karena masyarakat daerah itu sendiri yang tahu seperti apa hukum yang dibutuhkan oleh masyarakatnya.

Sekali lagi perlu diingat, bahwa konsep desentralisasi dan sentralisasi yang statis dan dinamis itu berbeda. Dimana sentralisasi itu hanya diterapkan di negara otokrasi sedangkan desentralisasi itu lebih sering digunakan oleh negara dengan corak demokrasi. Dimana dalam menjalankan pemerintahan lebih seimbang menggunakan sistem pemerintahan yang desentralisasi dibanding sentralisasi. Karena sentralisasi merupakan segala sistem pemerintahan dimana pada satu titik Pemerintah Pusat mempunyai dan memegang kekuasaan penuh. Hal tersebut sering membuat konflik antar pemerintah pusat dan daerah.

Sedangkan desentralisasi lebih ideal dalam menjalankan sistem pemerintahan daerahnya. Dimana sebagian wewenangnya dilimpahkan kepada daerah. Desentralisasi yang baik dan ideal saat ini diterapkan di Indonesia adalah desentralisasi asimetris. Karena di Indonesia terdiri atas daerah kepulauan, suku bangsa dan adat istiadat yang beragam serta banyak sejarah dalam setiap daerah di Indonesia, oleh sebab itu lebih ideal pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam mengelola pemerintah

daerahnya dengan seluas-luasnya dengan mempertimbangkan aspek-aspek daerah kepulauan, suku bangsa dan adat istiadat yang beragam.

C. Tinjauan Umum Tentang Daerah Istimewa

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (baik Pembukaan maupun Batang Tubuh) merupakan sumber dari segala sumber peraturan perundang-undangan di Indonesia. UUD 1945 secara hierarki menempati urutan tertinggi dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena posisinya yang demikian, maka peraturan perundang-undangan lain harus bersumber dan tidak bertentangan dengannya. Begitu pula halnya dengan keberadaan atau eksistensi daerah istimewa. Sebagai bagian dari sistem hukum dan sistem politik yang berkaitan dengan pengaturan hubungan pusat dan daerah, maka keberadaan “daerah istimewa” inipun harus jelas sumbernya dalam UUD 1945.

Baik sebelum maupun sesudah amandemen, eksistensi daerah istimewa telah diakomodir dalam UUD. *The founding fathers* telah menyadari betapa pentingnya pengaturan antara hubungan pusat dan daerah ini, mengingat Indonesia adalah negara yang sangat multikultur. Apalagi pada saat kemerdekaan Indonesia, beberapa kerajaan masih berdiri dan memiliki kedaulatan.

Sebagaimana ketentuan Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah, dalam Pasal 18 (sebelum amandemen) menyebutkan bahwa, “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan

memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 antara lain ditegaskan:

Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volkgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, Negeri di 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 Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut”.

Rancangan Peraturan tentang Pemerintah Sementara dari Indonesia yang dibuat oleh Soepomo-Soebardjo-Maramis pertama kali menggunakan istilah “Daerah-daerah yang istimewa memegang kekuasaan sendiri Indonesia”. Disini yang dimaksud ialah *zelfbesturende landschappen*. Kemudian dalam Rancangan UUD dari Yamin dan dari Panitia Kecil Soepomo dijumpai istilah “daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Dalam perundingan-perundingan, yang dimaksud dengan istilah tersebut adalah juga kerajaan-kerajaan/*kooti-kooti/sultanat-sultanat/zelfbesturende landschappen*. Tetapi, setelah Rancangan UUD yang bersangkutan ditetapkan oleh PPKI dan diberi penjelasan resmi dalam Berita Republik Indonesia, ternyata angka II penjelasan itu (Penjelasan Pasal 18) menyatakan bahwa *volkgemeenschappen* seperti desa, negeri, dusun, atau marga dapat sebagai daerah bersifat istimewa. Menurut The Liang Gie,

penjelasan tersebut memperluas isi Pasal 18 UUD 1945.⁷² Lebih lanjut, The

Liang Gie mengatakan:

“Walaupun penjelasannya resmi menyatakan demikian, tetapi kenyataan sejarah menunjukkan bahwa dalam pelaksanaandesentralisasi dalam negara Republik Indonesia sampai sekarang ternyata bahwa desa dan *volkgemeenschappen* yang kecil-kecil itu tidak pernah dianggap sebagai daerah istimewa. Pengertian daerah istimewa hanya ditinjau terhadap *zelfbesturende landschappen*.⁷³

Siapakah yang dimaksud dengan “daerah-daerah istimewa” dalam Pasal 18 UUD 1945 tersebut? Menurut The Liang Gie, “...yang nyata-nyata dianggap daerah istimewa dengan hak asal-usul ialah *zelfbesturende landschappen*, yaitu daerah-daerah kerajaan/kesultanan yang masih ada di seluruh Indonesia pada waktu itu”.⁷⁴

Prof. Dr. Soepomo kembali menjelaskan bahwa adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati. *Kooti-kooti, sultanat-sultanat* tetap ada dan dihormati susunan yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah *zelbesturende landschappen*, itu bukan negara. Jadi, *zelbesturende*

⁷² The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm.63. Sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum...* *Op. Cit.*, hlm.210

⁷³ *Ibid.*...

⁷⁴ *Lihat*, The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Cetakan Kedua, Supersukses, Yogyakarta, 1982, hlm.10 Sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Ibid.*...

landschappen, hanyalah daerah saja, tetapi daerah-daerah istimewa yaitu yang mempunyai sifat istimewa.⁷⁵

Setelah perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, konsepsi pemerintahan daerah pun mengalami perubahan. Pengaturan tentang pemerintahan daerah dan daerah istimewa maupun daerah khusus diakomodir dalam Pasal 18B yang mengalami perubahan yang sangat signifikan dibandingkan dengan Pasal 18 sebelum amandemen, yaitu:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah 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 dengan undang-undang.

Pasal 18B ayat (1) dan (2) ini secara implisit mengakui eksistensi daerah istimewa dan khusus di Indonesia. Pasal ini juga menjadi payung hukum bagi keberadaan pemerintahan yang selama ini telah menyandang status sebagai daerah istimewa maupun daerah khusus. Bahkan, pasal ini menjadi dasar tuntutan beberapa daerah yang menuntut atau meminta untuk mendapatkan status keistimewaan. Artinya, keberadaan daerah istimewa di Indonesia telah dengan jelas diakomodir dalam UUD 1945.

Meskipun Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan dengan tegas bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, namun

⁷⁵ Sri Juari Santoso, *Suara Nurani Kraton Surakarta (Peran Kraton Surakarta dalam mendukung dan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia)*, Komunitas Studi Didaktika, September, Solo, 2002, hlm.53

Indonesia juga menerapkan prinsip desentralisasi, yaitu memberikan kewenangan otonom kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Bahkan lebih dari itu, Indonesia juga mengakui keberadaan daerah yang bersifat istimewa dan khusus yang dalam prakteknya kerap tidak sejalan dengan bentuk negara kesatuan (misalnya di Aceh yang menerapkan hukum Islam atau di Yogyakarta yang menjalankan Sistem Kerajaan).

Namun demikian, keberadaan Pasal 18B ini memang menimbulkan pro kontra dikalangan ahli hukum tata negara. Masalah yang timbul adalah, apakah pengakuan dan penghormatan pada satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa hanya berlaku untuk empat daerah (Aceh, Jakarta, Yogyakarta, Papua) saja, ataukah dimungkinkah secara terbuka bagi daerah-daerah lain yang membutuhkan kekhususan/keistimewaan untuk mendapatkan pengakuan dan penghormatan sebagai daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa?.

Masalah ini muncul karena seperti yang Penulis sampaikan sebelumnya, meskipun Pasal 18B ayat (1) dan (2) ini mengamanatkan untuk mengaturnya lebih lanjut dalam bentuk undang-undang, namun sampai hari ini undang-undang yang dimaksud belum juga dibentuk. Sehingga hal tersebut menjadi masalah bagi daerah lain yang ingin memperoleh status istimewa dan khusus.

Menurut hemat Penulis, karena sampai hari ini tidak ada undang-undang yang mengatur tentang daerah khusus dan istimewa tersebut, serta

dalam UUD 1945 juga tidak mengatur secara jelas, maka menjadi *open legal policy* bagi Pemerintah dan DPR untuk menentukannya. Dan pilihan tepat adalah dengan membuka peluang bagi daerah-daerah lain agar dapat mengusahakan status istimewa atau khusus. Hal demikian untuk menjaga prinsip keadilan dan kedaulatan rakyat.

Prinsip keadilan menjamin agar setiap warga negara dan setiap daerah dalam wilayah NKRI diperlakukan sama oleh pemerintah dan negara. Notonegoro dalam menafsirkan sila kelima Pancasila, menyatakan bahwa “konsekuensi nilai-nilai keadilan yang harus terwujud dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat adalah meliputi”:⁷⁶

- a. Keadilan Distributif, yaitu suatu hubungan keadilan antara negara terhadap warganegaranya, dalam arti pihak negaralah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk keadilan membagi, dalam bentuk kesejahteraan, bantuan, subsidi serta kesempatan dalam hidup bersama yang didasarkan atas hak dan kewajiban.
- b. Keadilan Legal (keadilan bertaat), yaitu suatu hubungan keadilan antara warga negara terhadap negara dan dalam pihak ini pihak wargalah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara.
- c. Keadilan Komutatif, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga satu dengan lainnya secara timbal balik.

Kemudian prinsip kedaulatan rakyat menjadi dasar atas pernyataan bahwa kedaulatan dan kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Artinya, kepentingan rakyat harus berada di atas kepentingan yang lain, termasuk kepentingan negara. Keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa

⁷⁶ Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer, sebagaimana dikutip dari Kaelan, Pendidikan Pancasila*, Edisi Kedelapan, Paradigma Offset, Yogyakarta, 2004, hlm.83

sejatinya adalah untuk mengakomodir kepentingan rakyat, bukan kepentingan negara.

Oleh karena itu, kalau jalan yang diberikan UUD 1945 dalam menuju kekhususan dan keistimewaan bersifat terbuka melalui proses politik legislasi dengan undang-undang, maka setiap daerah sesungguhnya memiliki peluang yang sama untuk mengajukan daerahnya untuk mendapatkan pengakuan sebagai daerah khusus maupun daerah istimewa. Namun, keberhasilan daerah untuk memperjuangkannya sangat bergantung pada proses *consensus* politik di antara para pembentuk undang-undang.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Sejarah dan Dasar Hukum Surakarta Menjadi Daerah Istimewa

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Namun demikian, negara kesatuan Indonesia bukanlah negara kesatuan yang menjalankan prinsip sentralisasi, dimana kekuasaan sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat. Negara kesatuan Indonesia adalah negara yang kekuasaannya dipencar kedaerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau dekonsentrasi.⁷⁷ Bahkan menurut Sri Sumantri, adanya adanya pemberian kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri, hal itu bukanlah karena ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan masalah itu merupakan hakikat daripada negara kesatuan.⁷⁸

Ketentuan di atas sejalan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD dimana juga dinyatakan bahwa, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan menurut UUD”. Kedaulatan rakyat secara umum tidak dapat dilepaskan dari demokrasi. Demokrasi sangat berkaitan erat dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana pemerintahan dijalankan dari, oleh, dan untuk rakyat. Prinsip

⁷⁷ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Pustaka LP3S Indonesia, Jakarta, 2006, hlm.222

⁷⁸ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm.52

dasar negara demokrasi selalu menuntut mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang berpusat pada satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Doktrin umum yang dikenal tentang masalah ini adalah pernyataan Lord Acton bahwa “*power tends to corrupt but absolut power corrupts absolutely*” (kekuasaan itu cenderung pada kesewenang-wenangan (korup) dan kekuasaan absolut/terpusat sewenang-wenang secara absolut).

Pemencaran kekuasaan terdiri atas dua macam, yakni pemencaran secara horizontal dan pemencaran secara vertikal. Pemencaran kekuasaan yang horizontal adalah pemencaran kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberi fungsi dan disertai *check and balances*, yakni pemencaran kekuasaan kedalam legislatif (pembuat undang-undang), eksekutif (pelaksana undang-undang) dan yudikatif (menegakkan undang-undang). Sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara yaitu negara kesatuan dan negara federal.⁷⁹

Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat, mencakup kewenangan *zelfwetgeving* (perda-perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan

⁷⁹ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Cetakan Kedua, Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm.163

penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Porsi otonomi daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Adanya pandangan yang tidak menyetujui istilah otonomi yang seluas-luasnya karena dikhawatirkan istilah tersebut akan berkonotasi membangun image bakal munculnya negara bagian dalam negara federasi (*federal state*). Hal tersebut menurut Laica Marzuki tidak beralasan, karena dengan mewujudkan otonomi daerah yang seluas-luasnya rakyat cenderung menahan diri membayangkan negara federal.

Jadi, otonomi haruslah menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis, artinya di negara demokrasi dituntut adanya pemerintah daerah yang memperoleh hak otonomi. Adanya pemerintah yang demikian juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yakni kebebasan. Tocqueville seperti dikutip oleh Rienow mengatakan suatu pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah sama saja artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat karena disana tidak ada semangat kebebasan. Kesimpulan ini muncul karena salah satu karakter demokrasi adalah adanya kebebasan.⁸⁰ Rienow sendiri mengatakan ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di tingkat daerah. *Pertama*, membangun kekuasaan agar rakyat

⁸⁰ Robert Rienow, *Introductory to Government*, Cetakan Ketiga, (New York: Alfred A. Knopf, 1966), hlm. 573.

memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberikan kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang berbeda untuk membuat aturan-aturan programnya sendiri.⁸¹

Lebih dari itu, UUD 1945 mengamanatkan bahwa negara Indonesia tidak hanya menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, namun juga mengakui adanya satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa. Keberadaan satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa ini adalah sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap beberapa daerah yang dipandang layak untuk mendapatkan status khusus dan istimewa. Otonomi yang dijalankan oleh daerah khusus dan daerah istimewa ini merupakan otonomi yang berbeda dengan otonomi yang dijalankan oleh daerah-daerah yang lain. Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD telah mengatur dengan cukup jelas mengenai keberadaan dan kedudukan pemerintah daerah dengan perangkat otonominya.

Berikut ini akan diuraikan lebih rinci tentang pasal-pasal yang telah disebutkan sebelumnya yaitu berkenaan dengan Pemerintahan Daerah.

BAB VI PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18

(1) Negara Kesatuan Republik 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.

⁸¹ *Ibid...*

- (2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- (4) *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*
- (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.*
- (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.*

Pasal 18A

- (1) *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*
- (2) *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.*

Pasal 18B

- (1) *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah 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.*

Secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut nampak dari prinsip-

prinsip dan ketentuan-ketentuan yang menurut Bagir Manan sebagai berikut:⁸²

- 1) *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas pembantuan* (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan yang otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak lagi ada unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai otonomi di daerah.⁸³
- 2) *Prinsip menjalankan otonomi yang seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
- 3) *Prinsip kehususan dan keragaman daerah* (Pasal 18 ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.⁸⁴
- 4) *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti *desa, marga, Nagari, gampung, meusanah, huta, negorij* dan lain-lain. Masyarakat

⁸² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm.9-17

⁸³ Pengecualiannya terletak pada kadar otonomi di antara kedua pemerintah daerah ini adalah berbeda. Disesuaikan dengan politik hukum titik berat otonomi yang disepakati oleh para pembuat undang-undang.

⁸⁴ Seperti halnya yang diberikan kepada DKI Jakarta, DIY Yogyakarta, Aceh, dan Papua.

hukum adalah kesatuan masyarakat –bersifat teritorial atau genealogis– yang memiliki kekayaan sendiri, mewakili warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi juga dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan.

- 5) *Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa (baik ditingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
- 6) *Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih (secara demokratis).⁸⁵
- 7) *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah 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)).

Penegasan dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) di atas menjadi dasar hukum bagi seluruh pemerintahan daerah untuk dapat menjalankan roda pemerintahan (termasuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya) secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi, dan karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali

⁸⁵ Dalam prakteknya, ketentuan “demokratis” ini diterapkan secara berbeda di beberapa wilayah, seperti halnya di Aceh dengan pemilihan langsung, di Yogyakarta dengan Pengangkatan dan di daerah-daerah lain dengan pemilihan oleh DPRD, yang kemudian sejak tahun 2004 juga dilakukan dengan pemilihan langsung.

untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat.

Namun demikian, meskipun daerah diberikan hak untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah (ayat (6) di atas), hal ini bukan berarti daerah boleh membuat peraturan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Untuk itu hak pemerintahan daerah tersebut sangat terkait erat dengan ketentuan Pasal 33 dan 34 UUD 1945 yakni mengenai perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Antara lain dengan pemahaman bahwa sumber daya daerah adalah sumber daya nasional yang ada daerah.⁸⁶

Menurut Jimly Asshiddiqie, ketentuan baru Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B tersebut, telah mengubah format bentuk negara kita dari bentuk negara kesatuan yang kaku kepada bentuk negara kesatuan yang dinamis, yaitu: *pertama*, dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat *federalistis* dalam hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. *Kedua*, dalam dinamika hubungan antara pusat dan daerah, dimungkinkan pula untuk dikembangkan kebijakan otonomi yang bersifat pluralis. Dalam arti bahwa untuk setiap daerah dapat diterapkan pola otonomi yang berbeda-beda. Keragaman pola hubungan itu telah dibuktikan dengan diterimanya prinsip otonomi khusus Provinsi Nangroe Aceh

⁸⁶ MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jendral MPR RI, Jakarta, 2003, hlm.104-105

Darussalam dan Provinsi Papua yang keduanya memiliki format kelembagaan pemerintahan yang berbeda dari pemerintahan daerah lain pada umumnya.⁸⁷

Apabila dilakukan pencermatan ulang terhadap ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 (hasil perubahan), maka terdapat lima hal pokok, yaitu, bahwa:⁸⁸

- (i) negara mengakui,
- (ii) negara menghormati,
- (iii) yang diakui dan dihormati itu adalah satuan-satuan pemerintahan daerah,
- (iv) satuan pemerintahan yang dimaksud “bersifat khusus” atau “istimewa”, dan bahwa
- (v) satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa tersebut diatur dengan undang-undang.

Ketentuan atau frasa “diatur dengan undang-undang” ini dalam prakteknya menimbulkan permasalahan. Jika merujuk pada ketentuan Pasal 18B ini, maka keberadaan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa baik yang sudah ada maupun yang baru akan dibentuk adalah diatur dalam undang-undang. Keberadaan undang-undang ini penting sebagai bentuk *political will* dari pemerintah pusat bahwa pemerintah benar-benar mengakui dan menghormati keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm.275

⁸⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetri dalam NKRI*, cetakan pertama, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm.107

Namun, sampai hari ini belum ditetapkan undang-undang yang mengatur tentang daerah khusus dan istimewa itu. Sehingga daerah-daerah menjadi kebingungan mengenai prosedur, kriteria, dan persyaratan untuk menjadi daerah khusus dan istimewa. Banyak daerah yang mencoba untuk memperjuangkan menjadi daerah khusus dan istimewa namun mengalami kegagalan. Menurut sebagian besar pihak, kekhususan dan keistimewaan yang diberikan kepada Aceh dan Papua lebih bersifat politis untuk menghindari perpecahan NKRI, karena sebagaimana diketahui Aceh dan Papua menuntut kemerdekaan dari NKRI. Untuk meredam tindakan separatis itu, maka diberikanlah otonomi khusus dan istimewa kepada kedua daerah ini.

Pertanyaannya lalu bagaimana nasib daerah lain yang juga menuntut untuk mendapatkan status daerah khusus dan istimewa juga? Bukankah sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki hak yang sama untuk diperlakukan secara adil? Apakah harus melakukan tindakan separatis yang menumpahkan banyak korban jiwa seperti halnya Aceh dan Papua terlebih dahulu baru mendapatkan simpati dari pemerintah pusat? Pertanyaan ini menjadi wajar karena undang-undang yang mengatur keberadaan daerah khusus dan istimewa juga belum dikeluarkan.

Berbicara tentang hak, negara Indonesia telah menjamin adanya persamaan hak untuk setiap warga negara Indonesia. Segala bentuk diskriminasi tidak dibenarkan, apalagi atas nama agama, suku, ras, dan golongan. Landasan nilai dan filsafat atas persamaan hak serta keadilan ini

dengan jelas tercantum dalam sila kedua dan keempat Pancasila, “Kemanusiaan yang adil dan beradab” dan “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Sekian banyak daerah yang mengajukan pemberian otonomi khusus atau istimewa,⁸⁹ salah satunya adalah Surakarta. Secara historis, Kesunanan Surakarta memiliki persamaan dengan Kesultanan Jogjakarta, selain berasal dari kerajaan yang sama yaitu Kerajaan Mataram, juga jauh sebelum Indonesia merdeka, keduanya telah memiliki eksistensi di bumi Nusantara. Baik Kasultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Paku Alaman demikian pula Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran, di zaman penjajahan Belanda merupakan kerajaan-kerajaan yang “berpemerintahan sendiri” dan masing-masing berdiri sendiri-sendiri. Wilayah keempat kerajaan tersebut yaitu wilayah Surakarta dan Yogyakarta, di zaman Belanda dikenal pula dengan sebutan *De Vorstenlanden*, artinya daerah-daerah kerajaan, atau menurut Soedarisman disebut pula sebagai *Praja Kejawen*.⁹⁰

Di zaman Hindia Belanda kedudukan dan wewenang kerajaan-kerajaan tersebut tidak diatur dengan undang-undang, melainkan ditentukan dengan kontrak politik yang diperbaharui pada tiap-tiap pergantian rajanya. Dalam kontrak-kontrak itu, Belanda mengakui tetap berdirinya kerajaan-

⁸⁹ Baik melalui permohonan kepada Pemerintah dan DPR, maupun dengan mengajukan gugatan ke MK.

⁹⁰ Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1984, hlm. 25. Dikutip dari Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara; Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm.201

kerajaan tersebut dan haknya untuk menjalankan pemerintahan mengenai rumah tangga daerahnya sendiri dengan namazelfbesturenda landschappen. Kontrak-kontrak dengan kerajaan asli Indonesia itu dapat dibedakan dalam lang contract (kontrak panjang) dan korte verklaring (pernyataan pendek).

Pada zaman Hindia Belanda, di Jawa tengah terdapat empat zelfbesturenda landschappen, yaitu Kesultanan Yogyakarta, Pakualaman, Kasunanan Surakarta, dan Kadipaten Mangkunegaran. Kasunanan Surakarta dan Kesultanan Yogyakarta diikat dengan lang contract sedangkan Mangkunegaran dan Pakualaman dengan korte verklaring.⁹¹ Untuk Kesultanan Yogyakarta, kontrak politik yang terakhir dibuat antara Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Yogyakarta, L.A. Adam tanggal 18 Maret 1940 dan disahkan pada tanggal 29 April 1940 oleh Gubernur Jendral Hindia Belanda, A.W.L. Tjandra Van Starckenborg.⁹²

Pada masa pendudukan Jepang, Surakarta dikukuhkan sebagai daerah Istimewa dengan sebutan Kochi (daerah istimewa).Rajanya diberi sebutan Koo, yaitu Surakarta Koo dan Mangkunegara Koo.Pemerintah Surakarta disebut dengan Kooti Sumotyookan.Alasan jepang menjadikan Surakarta sebagai Daerah Istimewa adalah:⁹³

1. Jepang tidak ingin merubah kedudukan daerah-daerah di Indonesia;
2. Propaganda Jepang agar daerah Kochi bersedia bekerjasama dengan Jepang dalam memenangkan Perang Asia Timur Raya.

⁹¹ Lihat The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*,Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm.63

⁹² Atmakusumah (Penyunting), *Tahta Untuk Rakyat*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm.302-374

⁹³ Ni'matul Huda..., *Desentralisasi Asimetris... Op.Cit.*,hlm.120

Setelah Soekarno dan Moh. Hatta memproklamasikan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus Tahun 1945, di Surakarta, pada 18 Agustus Tahun 1945, Susuhunan Paku Buwono XII dan KGPAA Mangkunagoro VIII menyampaikan telegram dan ucapan selamat atas kemerdekaan Indonesia, diikuti Maklumat dukungan berdiri di belakang Republik Indonesia pada 1 September 1945.⁹⁴

Dukungan Sunan Paku Buwono XII ini lebih awal dari dukungan dua kerajaan di Yogyakarta (Kasultanan dan Kadipaten) yang mengeluarkan Maklumatnya pada 5 September 1945.

Demikian pula yang terjadi di Yogyakarta, pada tanggal yang sama, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII menyambutnya dengan gembira dan mengucapkan selamat kepada Soekarno dan Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia ketika keduanya memproklamasikan kemerdekaan bangsa Indonesia. Dua hari kemudian Sultan dan Paku Alam mengirim telegram ke Jakarta bahwa dirinya siap berdiri di belakang Soekarno-Hatta.⁹⁵

Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia menyambut hangat tindakan Paku Buwono, Mangkunagoro, Sultan Hamengku Buwono, dan Paku Alam. Bahkan satu hari sesudah Paku Buwono, Mangkunagoro, Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam mengirim ucapan selamat, Presiden

⁹⁴ Imam Samroni dkk. (Penulis), *Daerah Istimewa Surakarta, Wacana Pembentukan Provinsi Daerah Istimewa Surakarta Ditinjau dari Perspektif Historis, Sosiologis, Filosofis, & Yuridis*, Pura Pustaka, Yogyakarta, 2010, hlm. 295-296. *Lihat juga* Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum... Op.Cit.,*hlm.202

⁹⁵ Atmakusumah (Penyunting), *Op.Cit.,*hlm.64-65.

sudah mengeluarkan Piagam Kedudukan yang menetapkan Susuhunan Paku Buwono XII, KGPAA Mangkunagoro VIII, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII pada kedudukannya masing-masing. Dengan piagam termaksud kepada beliau-beliau itu ditaruhkan segala pikiran, tenaga, jiwa, dan raga untuk keselamatan daerahnya sebagai bagian dari Republik Indonesia.⁹⁶

Berhubung dengan kesibukannya yang luar biasa, Pemerintah Republik Indonesia belum sempat mengatur kedudukan Kasunanan Surakarta, Mangkunegaran, Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman sebagai daerah istimewa yang dimaksud dalam UUD 1945. Hal-hal yang seharusnya diatur Pusat itu bahkan kemudian diatur sendiri oleh Susuhunan Paku Buwono XII, KGPAA Mangkunagoro VIII, Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII. Melalui Maklumatnya Sunan Paku Buwono XII dan KGPAA Mangkunagoro VIII telah menyatakan Surakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.⁹⁷ Isi Maklumat Susuhunan Paku Buwono XII berbunyi sebagai berikut:⁹⁸

**MAKLOEMAT SRI PADOEKA INGGANG SINOEHOEN
KANJENG SOESEHOENAN
Kepada:**

⁹⁶ Ni'matul Huda, *DIY dalam Perdebatan Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm.140

⁹⁷ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris... Op.Cit.*, hlm.121

⁹⁸ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum... Op.Cit.*, hlm.204. Ni'matul Huda menyatakan, "karena keterbatasan data dan informasi, Penulis hanya menemukan Maklumat Sri Paduka Inggang Sinuhun Kanjeng Susuhunan yang ditandatangani oleh Paku Buwono XII. Adapun Maklumat KGPAA Mangkunagoro belum penulis temukan.

**Seloeroeh Penduduk Negeri
Soerakarta Hadiningrat**

1. Kami Pakoe Boewono XII, Soesoehoenan Negeri Soerakarta Hadiningrat menjatakan negeri Soerakarta Hadiningrat jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Repoeblik Indonesia dan berdiri di belakang pemerintah poesat negara Repoeblik Indonesia.
2. Kami menjatakan bahwa pada dasarnja segala kekoekaan dalam daerah negeri Soerakarta Hadiningrat terletak di tangan Soesoehoenan Soerakarta Hadiningrat, dan oleh karena itoe berhoeboeng keadaan pada dewasa ini, maka kekoekaan-kekoekaan yang sampai kini tidak di tangan kami dengan sendirinja kembali ke tangan kami.
3. Kami menjatakan bahwa perhoeboengan antara negeri Soerakarta dengan pemerintahan poesat Negara Repoeblik Indonesia bersifat Lansoeng.
4. Kami memerintahkan dan pertjaja kepada seloeroeh pendoedoek Soerakarta mereka akan bersikap sesoeai dengan sabda kami terseboet di atas.

Soerakarta Hadiningrat, 1 September 1945

**Ttd
Pakoe Boewono XII**

Soekarno sebagai Presiden Presiden Republik Indonesia menyambut hangat tindakan Paku Buwono, Mangkunagoro, Sultan Hamengku Bawono, dan Paku Alam. Bahkan satu hari setelah Paku Buwono, Mangkunagoro, Sultan Hamengku Bawono, dan Paku Alam mengirim ucapan selamat, Presiden sudah mengeluarkan piagam kedudukan yang menetapkan Susuhunan Paku Buwono XII, KGPAA Mengkunagoro VIII, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VII pada kedudukannya masing-masing. Dengan piagam tersebut, kepada beliau-beliau itu ditaruhkan segala pikiran, tenaga, jiwa, dan raga untuk keselamatan daerahnya sebagai bagian

dari Republik Indonesia.⁹⁹Piagam Kedudukan dari Presiden Republik Indonesia tertanggal Agustus 1945, yang disampaikan oleh dua orang Menteri Negara yaitu Mr. Sartono dan Mr. Maramis. Isi piagam Kedudukan bagi Sri Susuhunan Paku Buwono XII dan KGPAA Mangkunegoro VIII sebagai berikut:¹⁰⁰

REPUBLIK INDONESIA

Kami, PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA, menetapkan :
Ingkang Sinoehoen Kandjeng Soesoehoenan PakoeBoewono,
Senopati Ing Ngalogo, Abdoerrahman Sajidin panotogomo,
Ingkang kaping XII ing Soerakarta Hadiningrat.

Pada Kedoedoekannja

dengan kepertjajaan, bahwa Seri Padoeka Kandjeng Soesoehoenan akan mentjurahkan segala pikiran, tenaga, djiwa dan raga oentoek keselamatan daerah Soerakarta sebagai bagian dari pada Repoeblik Indonesia.

Djakarta, 19 Agustus 1945

Presiden Repoeblik Indonesia:

ttd.

(Ir. Soekarno)

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

“Kami Presiden Republik Indonesia, menetapkan:

Kandjeng Goesti Pangeran Adipati Arjo Mangkoenegoro, Ingkang Kaping VIII. Pada kedoedoekannya, Dengan Kepertjajaan, Bahwa Seri

⁹⁹ Ni'matu Huda, *DIY Dalam Perdebatan Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm.140

¹⁰⁰ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum... Op.Cit.,*hlm.205

Padoeka Kanjeng Goesti Akan Mentjurahan Segala Fikiran, Tenaga, Djiwa Dan Raga Oentoek Keselamatan Daerah Soerakarta Sebagai Bagian Dari Pada Repoeblik Indonesia.

Djakarta, 19 Agustus 1945
Presiden Republik Indonesia

ttd
(Ir. SUKARNO)

Dari amanat-amanat yang dikeluarkan oleh Susuhunan Paku Buwono XII, KGPAA Mangkunagoro VIII, Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII tersebut, dapat disimpulkan bahwa, *pertama*, baik Kasunanan Surakarta, Mangkunegaran, Kasultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Paku Alaman, masing-masing merupakan Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia, jadi belum merupakan satu kesatuan Daerah Istimewa. *Kedua*, dengan adanya pernyataan (Maklumat/Amanat) tersebut memperjelas posisi kerajaan-kerajaan tersebut adalah memihak kepada Republik Indonesia yang baru lahir. *Ketiga*, baik Sunan, Sultan maupun Paku Alam masing-masing sebagai pemegang kekuasaan dalam Kasunanan, Kasultanan dan Kadipaten berhubungan langsung dengan dan hanya bertanggungjawab kepada Presiden RI.¹⁰¹

Berdasarkan ketentuan diatas, dapat dipahami bahwa sesungguhnya daerah Surakarta memiliki sejarah yang sama dengan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keduanya pada awal-awal kemerdekaan sama-sama

¹⁰¹ Ni'matul Huda, *DIY Dalam... Op.Cit...*, hlm.142-143

menyatakan menundukkan diri dibawah Negara Indonesia, bahkan Kesunanan Surakarta lebih dahulu mengeluarkan maklumat dibanding Kesultanan Yogyakarta. Lalu Presiden RI membalas maklumat tersebut dengan mengeluarkan piagam yang substansinya adalah mengembalikan Susuhunan Paku Buwono XII dan KGPAA Mengkunagoro VIII pada kedudukannya masing-masing. Mengembalikan pada kedudukannya masing-masing ini, menurut penulis makna adalah bahwa pemerintah pusat mengakui adanya kerajaan Surakarta serta memberikan kewenangan kepada raja-rajanya untuk mengatur serta mengurus wilayahnya masing-masing.

Pengakuan pemerintah terhadap eksistensi Kerajaan Surakarta dan Kerajaan Jogjakarta ini tidaklah diberikan secara cuma-cuma, melainkan didasarkan pada latar belakang historis yang cukup panjang, di mana kedua kerajaan ini memang sudah ada bahkan jauh sebelum NKRI dilahirkan. Selain itu, tokoh-tokoh kerajaan juga memiliki jasa yang besar dalam memperjuangkan kemerdekaan Republik Indonesia, misalnya saja KRT dr Radjiman Widyodiningrat yang menjadi ketua sidang BPUPKI.

Namun, keistimewaan yang dirasakan oleh Susuhunan Paku Buwono XII dan KGPAA Mengkunagoro VIII tidak berlangsung lama. Pemerintah Pusat mengambil beberapa tindakan, diantaranya mengeluarkan Penetapan Presiden tanggal 6 Juni 1946 yang menyatakan daerah Surakarta ada dalam keadaan bahaya dan selanjutnya dikeluarkan UU No. 6 Tahun 1946 yang pada intinya menyatakan bahwa di daerah Surakarta dibentuk Dewan Pertahanan Daerah. Susunan Dewan itu praktis sama dengan Susunan

Pemerintahan Tentara dan Rakyat. Selanjutnya ditindaklanjuti dengan Maklumat Presiden No. 1 Tahun 1946 pada tanggal 28 Juni 1946.¹⁰²

Terbitnya Undang-Undang No. 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah pada tanggal 4 Juli 1950 yang berlaku mulai tanggal 15 Agustus 1950, berarti mulai saat itu, Pemerintah Daerah Surakarta dan daerah-daerah Karesidenan Semarang, Pati, Pekalongan, Banyumas, Kedu, telah ditetapkan menjadi wilayah Propinsi Jawa Tengah. UU No. 10 Tahun 1950 disusul dengan UU No. 13 Tahun 1950 pada tanggal 8 Agustus 1950 tentang pembentukan Kabupaten-Kabupaten Otonom, tidak terkecuali pembentukan kabupaten-kabupaten otonom yang ada dalam daerah Karesidenan Surakarta atau kabupaten-kabupaten yang dahulunya ada dalam lingkungan kekuasaan Pemerintahan Surakarta Hadiningrat dan Mangkunegaran. Di samping itu, dengan keluarnya UU No. 16 Tahun 1950, maka mulai tanggal 14 Agustus 1950 Kota Surakarta ditetapkan menjadi Kota Besar.

Keluarkannya peraturan-peraturan berbentuk undang-undang seperti tersebut diatas, maka wilayah Daerah Surakarta yang awalnya bersifat istimewa telah terbagi ke dalam daerah-daerah otonom berdasar atas UU No. 22 Tahun 1948. Dimana pada pembagian daerah tersebut, tidak ada satu daerahpun yang dinyatakan sebagai daerah yang bersifat istimewa. Hal ini sebagai akibat dari tambahan kata-kata "*dan yang masih menguasai daerahnya*" ke dalam Pasal 18 ayat 5 UU No. 22 Tahun 1948, karena sejak

¹⁰² Sri Juari Santoso, *Suara Nurani... Op.Cit.*, hlm.34

tanggal 15 Juli 1946 yaitu sejak berlakunya Peraturan Pemerintah No. 16/SD hingga tanggal 4 Juli 1950 yaitu sejak dikeluarkannya UU No. 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah, S.P. Susuhunan tidak menguasai daerahnya lagi.

Ada beberapa alasan tidak diberikannya atau bahkan dicabutnya keistimewaan Surakarta yang pada masa sebelumnya sudah diakui. *Pertama*, adanya “Gerakan Anti Swapradja” pada masa revolusi kemerdekaan yang dimotori oleh kelompok intelektual, pemuda, dan pelajar dibawah pimpinan kerabat keraton sendiri yaitu KPH Mr. Sumodiningrat.¹⁰³

Kedua, Kasunanan Surakarta dan Mangunegaran tidak bisa bekerja sama seperti Kesultanan dan Kadipaten di Yogyakarta (Amanat 30 Oktober 1945). Kemungkinan hal itu disebabkan karena yang satu tidak mau berada dibawah yang lain atau sebaliknya. Sebab keduanya merasa sama tinggi dan sama kuat. Dari pihak Sri Mangkunegaran, tidak pernah ada kesediaan untuk menerima fungsi selain hanya sebagai Wakil Kepala Daerah Istimewa Surakarta. Tidak pernah ada tanda-tanda yang menunjukkan kesediaan Sri Mangkunegara untuk memegang fungsi dibawah Sri Sunan. Tuntutan beliau adalah agar Kasunanan Surakarta dijadikan Daerah Istimewa tersendiri dibawah Sri Sunan, sedangkan Mangkunegaran harus dijadikan Daerah Istimewa juga dibawah pimpinan Sri Mangkunegara, yang berdiri sendiri sebagai Daerah Istimewa Mangkunegara disamping, bukan dibawah Daerah

¹⁰³ Edy S Wirabumi, *Pemberdayaan Hukum Otonomi Daerah dan Potensi Wilayah: Studi tentang Kemungkinan Terbentuknya Provinsi Surakarta*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hlm. 138-139. *Dikutip dari* Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum... Op.Cit.*, hlm.224

Istimewa Kesunanan. Jadi, di Surakarta tidak pernah tercapai kata sepakat untuk mendirikan hanya satu daerah istimewa sebagai gabungan daripada Kasunanan Surakarta dan Daerah Mangkunegaran sebagaimana halnya di Yogyakarta.¹⁰⁴

Ketiga, penyebab yang paling mengemuka namun tidak memiliki referensi yang jelas adalah adanya kerjasama antara kerajaan Surakarta dengan Belanda saat terjadi agresi militer oleh Belanda. Pada 20 Desember 1948, tentara Belanda memasuki kota Surakarta. Selama pendudukan itu, Belanda telah membentuk “Pemerintahan Swapraja”. Karena itu telah terjadi *dualisme* pemerintahan, yaitu Pemerintah Balai Kota di satu pihak, dan Pemerintahan Swapraja dipihak lain, yang menimbulkan pro dan kontra. Munculnya “Pemerintahan Swapraja” yang dibuat oleh Belanda ini, telah memperkuat gerakan anti Swapraja, dan pada gilirannya juga memperkuat anti Daerah Istimewa Surakarta. Karena situasi yang demikian memburuk, maka Pemerintah RI memberikan keputusan penting, yaitu Daerah Surakarta berada dan dikendalikan dari luar kota.

Demikian sejarah singkat tentang bagaimana bentuk pengakuan Pemerintah Pusat atas keistimewaan Daerah Surakarta. Namun dikarenakan beberapa hal sebagaimana telah Penulis paparkan, akhirnya keistimewaan yang dimiliki Daerah Surakarta tidak bertahan lama. Karena alasan politis

¹⁰⁴ Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa ... Op.Cit.*, hlm.21-22. *Dikutip dari* Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum ... Ibid.*, hlm.224

dan sosiologis, maka Pemerintah Pusat mencabut kembali status keistimewaan yang telah diberikannya tersebut.

B. Eksistensi Daerah Istimewa dalam Konstitusi UUD 1945

Berdasarkan uraian yang telah Penulis paparkan di atas, tentang sejarah Daerah Istimewa Surakarta maupun pengaturan daerah istimewa dalam UUD Tahun 1945, maka Penulis berpendapat bahwa seharusnya eksistensi Daerah Istimewa Surakarta diakui dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berdasarkan pada beberapa alasan, yang oleh Penulis kemudian membaginya ke dalam tiga alasan utama, yaitu alasan historis, alasan filosofis, dan alasan yuridis.

1. Alasan Historis

Sebagaimana telah Penulis nyatakan dalam Bab I, bahwa munculnya Penetapan Pemerintah No. 16/SD Tahun 1946 yang berisi penyerahan kekuasaan untuk sementara kepada Pemerintah Pusat sebenarnya dilakukan atas kebesaran jiwa dari S.P. Susuhunan dan pemimpin-pemimpin Daerah Surakarta lainnya, untuk menghindari terjadinya pertumpahan darah dan demi tetap tegaknya persatuan dan kesatuan bangsa.

Jika dirunut dari perspektif sejarah, maka Daerah Istimewa Surakarta sama halnya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kedua daerah ini selain berasal dari kerajaan yang sama yaitu Kerajaan Mataram, juga keberadaannya telah lebih dahulu ada sebelum NKRI memproklamkan

kemerdekaannya tahun 1945. Setelah Indonesia merdeka, Kerajaan Surakarta merupakan bagian dari NKRI yang memperoleh status istimewa. Status istimewa tersebut, juga mendapatkan pengakuan secara langsung dari pemerintah, sebagaimana yang telah penulis paparkan pada subbab sebelumnya.

Jadi, Kerajaan Surakarta merupakan pewaris dari Kerajaan Mataram yang telah ada dan berdaulat penuh, memiliki rakyat, tanah, dan sistem adat istiadat, dan kemasyarakatan sendiri jauh sebelum NKRI terbentuk dan menjadi sebuah negara yang merdeka. Kerajaan Surakarta bersama kerajaan-kerajaan yang lain yang ada di Indonesia telah berperan penting dalam membangun kultur bangsa dengan segala kekhasan dan keunikannya. Bahkan Kerajaan Surakarta telah ikut serta berjuang bersama pemuda dan masyarakat dalam memperjuangkan kemerdekaan Indonesia, termasuk dalam kancah perjuangan pergerakan nasional seperti Boedi Oetomo, Serikat Dagang Islam, dan lain sebagainya. Beberapa kerabat Keraton Surakarta seperti Pangerah Hangabehi, KRMT Wurjaningrat, dan Pangeran Kusumoyudho pernah memimpin Organisasi Boedi Oetomo maupun Serikat Dagang Islam.¹⁰⁵

Keberadaan Keraton Surakarta tidak hanya sebatas perjuangan pergerakan nasional tersebut, bahkan pada masa Belanda menduduki daerah-daerah nusantara, Kerajaan Surakarta merupakan negeri

¹⁰⁵ putusan_sidang_1664_63_puu_2013-telahucap-27maret2014_final. Di unduh 14 Mei 2017, pukul 20.30 WIB

berpemerintahan sendiri/asli (*zelfbesturende lanschappen*) atas dasar politik kontrak jangka panjang (*lang politiek contract*) sebagaimana tersebut dalam Stbl. 1939 No. 614 *Junto* No. 671. Makna berpemerintahan sendiri disini adalah, bahwa untuk negeri dan daerah tersebut berlaku peraturan, tata cara, dan adat istiadat yang asli yang sejak dulu telah berlaku dan berkembang, tanpa harus mengadopsi peraturan dan tata cara yang dibuat dan diberlakukan di daerah-daerah lain oleh Belanda.

Pasca Indonesia merdeka, berdasarkan piagam yang ditandatangani oleh Presiden Soekarno pada tanggal 19 Agustus 1945, menyatakan bahwa Kerajaan Surakarta tetap pada kedudukannya, yaitu sebagai Daerah Istimewa yang memiliki serta menjalankan pemerintahan sendiri, juga berdasarkan surat Wakil Presiden RI Moh. Hatta tanggal 27 September 1945 dari Den Haag Belanda sebagai ketua Delegasi KMB yang ditujukan kepada Presiden RI dan Menteri Pertahanan RI di Yogyakarta, dinyatakan *zelfbestuurende lanschappen* Surakarta dan Mangkunegaran mempunyai kedudukan “Daerah Istimewa” menurut UUD Republik Indonesia.

Sebagaimana hal tersebut, maka berdasarkan latar belakang sejarah di atas, telah jelas bahwa Daerah Istimewa Surakarta merupakan salah satu daerah/kerajaan yang mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dan dilindungi oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Alasan Filosofis

Setiap negara didirikan atas dasar filsafatnya masing-masing. Dasar filsafat ini kemudian dikenal dengan istilah *staatsidee* atau oleh Bung Karno menyebutnya dengan istilah *philosophis grondslag*. *Staatsidee* inilah yang menjadi fondasi sebuah negara didirikan. Ia menjadi pijakan dasar sekaligus pedoman suatu negara dalam mencapai tujuannya. *Staatsidee* setiap negara digali dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakatnya sendiri, oleh karena itu *staatsidee* antara satu negara dengan negara yang lainnya berbeda-beda. Amerika misalnya, didirikan atas dasar filsafat *individualism* maka tidak mengherankan jika Amerika hidup sebagai negara yang menjamin hak-hak individu secara mutlak. Setiap orang bebas melakukan apa saja, tanpa terikat oleh moral, nilai, etika, atau yang lainnya.

Begitu pula Bangsa Indonesia yang didirikan dengan dasar *Staatsidee* yang digali dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia. *Staatsidee* Bangsa Indonesia adalah Pancasila. Pancasila sebagai pandangan hidup Bangsa Indonesia, sebagai dasar filsafat Negara Republik Indonesia, sebagai ideologi Bangsa dan Negara Indonesia dan masih banyak kedudukan serta fungsi Pancasila lainnya. Pancasila sebagai suatu sistem filsafat pada hakikatnya merupakan suatu nilai sehingga merupakan sumber nilai dari segala penjabaran norma baik norma hukum, norma moral maupun norma kenegaraan lainnya.

Jauh sebelum Pancasila dirumuskan dan disahkan sebagai dasar filsafat negara, nilai-nilainya telah ada terlebih dahulu dan hidup dalam kehidupan masyarakat Indonesia, yaitu berupa nilai-nilai adat-istiadat, kebudayaan dan lain sebagainya. Dalam pengertian inilah, maka antara Pancasila dengan Bangsa Indonesia tidak dapat dipisahkan sehingga Pancasila berlaku sebagai jati diri Bangsa Indonesia. Setelah Bangsa Indonesia mendirikan negara, maka oleh pembentuk Negara, Pancasila kemudian disahkan menjadi Dasar Negara Republik Indonesia. Sebagai suatu bangsa dan negara, Indonesia memiliki cita-cita yang dianggap paling sesuai dan benar sehingga segala cita-cita, gagasan-gagasan, ide-ide tersebut tertuang dalam Pancasila. Maka dalam pengertian inilah, Pancasila berkedudukan sebagai ideologi Bangsa dan Negara Indonesia dan sekaligus sebagai asas persatuan dan kesatuan bangsa dan Negara Indonesia. Dengan demikian, Pancasila sebagai filsafat negara, secara objektif diangkat dari pandangan hidup yang sekaligus juga sebagai filsafat hidup Bangsa Indonesia yang telah ada dalam sejarah bangsa.¹⁰⁶

Pancasila sebagai suatu sistem filsafat pada hakikatnya merupakan suatu nilai sehingga merupakan sumber nilai dari segala penjabaran norma baik norma hukum, norma moral maupun norma kenegaraan lainnya. Dalam filsafat Pancasila terkandung di dalamnya pemikiran-pemikiran yang bersifat kritis, mendasar, rasional, sistematis dan

¹⁰⁶ Kaelan, *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Cetakan Pertama, Paradigma, Yogyakarta, 2002, hlm.47. Dikutip dari Despan Heryansyah, *Tanggung Jawab Pemuda dalam Masa Depan Pancasila*, Jurnal Hukum Ius Quai Iustum, Jurnal Hukum FH UII Yogyakarta, Vol. 21, No. 4, 2000, hlm. 607

komprehensif (menyeluruh), dan sistem pemikiran ini merupakan suatu nilai. Oleh karena itu, suatu pemikiran filsafat tidak secara langsung menyajikan norma-norma yang merupakan pedoman dalam suatu tindakan atau aspek praktis, melainkan suatu nilai-nilai yang bersifat mendasar.¹⁰⁷

Sebagai suatu nilai, Pancasila memberikan dasar-dasar yang bersifat fundamental dan universal bagi manusia baik dalam hidup bermasyarakat maupun berbangsa dan bernegara. Jika manakala nilai-nilai tersebut akan dijalankan dalam kehidupan yang bersifat praksis atau kehidupan yang nyata dalam masyarakat, bangsa maupun negara, maka nilai-nilai tersebut kemudian dijabarkan dalam suatu norma-norma yang jelas sehingga menjadikannya suatu pedoman. Norma-norma tersebut meliputi *pertama*, norma moral yaitu yang berkaitan dengan tingkah laku manusia yang dapat diukur dari sudut baik maupun buruk, sopan ataupun tidak sopan, susila ataupun tidak susila. Dalam kapasitas inilah, nilai-nilai Pancasila telah dijabarkan dalam suatu norma-norma moralitas atau norma-norma etika sehingga Pancasila merupakan sistem etika dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. *Kedua*, norma hukum yaitu suatu sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Dalam pengertian ini, maka Pancasila berkedudukan sebagai sumber hukum di Negara Indonesia. Sebagai sumber hukum, nilai-nilai Pancasila sejak dulu merupakan suatu cita-cita moral yang luhur yang terwujud

¹⁰⁷ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Edisi Kedelapan, Paradigma Offset, Yogyakarta, 2004, hlm.85

dalam kehidupan sehari-hari Bangsa Indonesia sebelum membentuk negara.¹⁰⁸

Berdasarkan paparan diatas, maka telah jelas bahwa Pancasila adalah pedoman sekaligus landasan filosofis Indonesia dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat, termasuk jugadidalamnya bidang hukum dan politik.Pancasila sebagai bagian yang tak terpisahkan dari Pembukaan UUD 1945, memiliki hierarki yang paling tinggi dibanding dengan peraturan perundang-undangan lainnya.Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan lain harus bersumber serta tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang ada didalam Pancasila. Termasuk juga dalam hal pengaturan hubungan pusat dan daerah, keberadaan daerah istimewa, dan lain sebagainya harus sejalan serta tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Pancasila dijadikan sebagai landasan filosofis mengenai format peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, maka segala peraturan yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila adalah batal baik secara filosofis maupun secara yuridis.

Menurut Penulis, Pancasila merupakan landasan filosofis yang menjadi alasan pembenar atas eksistensi Daerah Istimewa Surakarta. Sila-sila yang membenarkan pengakuan Daerah Istimewa Surakarta itu antara lain adalah:

**a. Sila Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan
Dalam Permusyawaratan Perwakilan (Sila *ke-empat* Pancasila)**

¹⁰⁸ *Ibid...*,hlm.86

Nilai filosofis yang terkandung di dalamnya adalah bahwa hakikat negara adalah sebagai penjelmaan sifat kodrat manusia sebagai makhluk Individu dan makhluk sosial. Hakikat rakyat adalah sekelompok manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa yang bersatu dan bertujuan mewujudkan harkat dan martabat manusia dalam suatu wilayah negara. Rakyat merupakan subjek pendukung pokok negara, oleh karenanya, rakyat merupakan asal mulakekuasaan negara. Sehingga dalam sila *ke-empat*, terkandung nilai demokrasi yang secara mutlak harus dilaksanakan dalam hidup bernegara. Nilai-nilai demokrasi yang terkandung dalam sila keempat adalah: *pertama*, adanya kebebasan yang harus disertai tanggung jawab baik terhadap masyarakat, bangsa maupun secara moral terhadap Tuhan. *Kedua*, menjunjung tinggi harkat dan martabat kemanusiaan. *Ketiga*, menjamin dan memperkokoh persatuan dan kesatuan dalam hidup bersama. *Keempat*, mengakui atas perbedaan Individu, kelompok, ras, suku, agama. Karena perbedaan merupakan suatu bawaan kodrat manusia. *Kelima*, mengarahkan perbedaan dalam suatu kerja sama kemanusiaan yang beradab. *Keenam*, menjunjung tinggi asas musyawarah sebagai moral kemanusiaan yang beradab. *Ketujuh*, mewujudkan dan mendasarkan suatu keadilan dalam kehidupan sosial agar tercapai tujuan bersama.¹⁰⁹

¹⁰⁹ *Ibid...*, hlm.83

Sila *ke-empat* mengandung makna bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Sehingga segala kebijakan negara dijalankan dari oleh dan untuk rakyat. Rakyat menjadi elemen penting dalam negara, oleh karenanya, kepentingan rakyat harus berada diatas kepentingan individu, golongan, partai politik ataupun yang lainnya. Yang perlu dicatat adalah, bahwa di dalam sila ke-empat tersebut, tidak berlaku ajaran mayoritas menguasai minoritas. Suatu pikiran dan perasaan dari suatu anggota tetap dihargai dan tetap berperan dalam menyusun keputusan bersama.¹¹⁰

Sila ini menggambarkan bahwa Bangsa Indonesia menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, dimana rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi. Oleh karena itu, kebijakan negara harus berorientasi pada sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Rakyat diberikan kebebasan untuk menentukan nasibnya sendiri, sementara tugas negara adalah memastikan agar hak-hak rakyat terpenuhi dan tidak dilanggar.

Kaitannya dengan keberadaan Daerah Istimewa Surakarta adalah bahwa sebagai rakyat yang berdaulat (negara yang berkedaulatan rakyat), maka rakyat Surakarta diberikan kebebasan untuk menentukan nasibnya sendiri, termasuk untuk menjadi daerah kerajaan. Hak-hak ini diberikan selagi tidak mengganggu keutuhan negara serta kepentingan nasional. Negara tidak dapat memaksa untuk

¹¹⁰ Mudzakkir, *Selayang Pandang Sistem Hukum Indonesia menurut H. Moh. Koesnoe*, Himpunan Tulisan dalam Majalah Varia Peradilan, Jakarta, 1997, hlm.150

menghapuskan keberadaan Kerajaan Surakarta, jika masyarakat setempat menginginkan hal itu, bahkan sebaliknya, negara wajib menjamin keberadaan Kerajaan Surakarta sebagai bagian dari NKRI. Memang sempat terdengar adanya penolakan dari sejumlah masyarakat setempat terhadap eksistensi Kerajaan Surakarta, namun hal ini tidak dapat digeneralisir untuk menyatakan bahwa seluruh masyarakat Surakarta menolak dihidupkannya kembali Kerajaan Surakarta karena sebagai kebudayaan yang sudah mengakar dalam masyarakat, sulit rasanya bagi masyarakat setempat untuk tidak menerima keberadaan Kerajaan Surakarta. Selain itu, penolakan-penolakan dalam masyarakat adalah hal yang lumrah, dan bisa saja ditunggangi oleh kepentingan-kepentingan tertentu. Bahkan di Jogjakarta saja, masih tetap ada masyarakat yang menolak sistem kerajaan (khususnya masyarakat intelektual).

b. Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia (Sila *ke-lima* Pancasila)

Sila *ke-lima* ini terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan negara sebagai tujuan hidup bersama. Maka dalam sila ini, mengandung nilai keadilan yang harus diwujudkan dalam kehidupan bersama (kehidupan sosial). Keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungan manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia

lain, manusia dengan masyarakat, bangsa dan negaranya serta hubungan manusia dengan Tuhannya.¹¹¹

Konsekuensi nilai-nilai keadilan yang harus terwujud dalam hidup bersama adalah meliputi:¹¹²

- a. Keadilan Distributif, yaitu suatu hubungan keadilan antara negara terhadap warganegaranya, dalam arti pihak negaralah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk keadilan membagi, dalam bentuk kesejahteraan, bantuan, subsidi serta kesempatan dalam hidup bersama yang didasarkan atas hak dan kewajiban.
- b. Keadilan legal (keadilan bertaat), yaitu suatu hubungan keadilan antara warga negara terhadap negara dan dalam pihak ini wargalah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara.
- c. Keadilan komutatif, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga satu dengan lainnya secara timbal balik.

Berdasarkan sila *ke-lima* ini, maka negara harus memperlakukan sama seluruh wilayah/daerah Indonesia, tidak boleh ada diskriminasi atas dasar apapun. Kaitannya dengan Daerah Istimewa ini adalah negara tidak boleh mendiskriminasi antara satu pemerintah daerah dengan pemerintah daerah yang lainnya. Jika ada satu daerah yang diberikan kesempatan untuk menjadi daerah istimewa, maka kesempatan itu juga harus terbuka bagi daerah-daerah yang lainnya. Jika pemerintah melanggar nilai ini, maka sama saja dengan melanggar nilai-nilai Pancasila.

Secara nyata dapat dikatakan bahwa, jika Daerah Jogjakarta, Jakarta, Aceh dan Papua diakui eksistensinya sebagai Daerah

¹¹¹ Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Op.Cit.*, hlm.83

¹¹² Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, dikutip dari Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Ibid.*....,

Istimewa dan Daerah Khusus, maka seharusnya terbuka peluang bagi daerah-daerah yang lain (termasuk Kerajaan Surakarta) untuk menjadi daerah khusus dan istimewa juga, ini prinsip keadilan sebagaimana yang terkandung dalam Pancasila sila *ke-lima*.

3. Alasan Yuridis

Alasan yuridis ini rasanya tidak perlu Penulis terangkan panjang lebar, karena selain telah Penulis jabarkan dalam *subbab* sebelumnya, ketentuan ini juga telah banyak diketahui secara umum. Pasal 18B UUD 1945 menyatakan:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah 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 dengan undang-undang.

Pasal 18B ini menjadi landasan yuridis bagi keberadaan daerah istimewa. Pasal ini mengamanatkan secara langsung bahwa negara harus mengakui dan menghormati satuan pemerintahan yang bersifat istimewa. Oleh karena itu, secara yuridis keberadaan atau eksistensi Daerah Istimewa Surakarta berdasarkan Pasal 18B ini sejatinya masih tetap diakui. Hal ini terlepas dari belum dibentuknya undang-undang yang mengatur ketentuan daerah khusus dan istimewa, serta perdebatan mengenai maksud dari Pasal 18B ini adalah daerah yang memang sudah menjadi khusus dan istimewa saat amandemen, atau

terbuka peluang bagi daerah lain untuk mengajukan menjadi daerah istimewa.

C. Status Hukum Daerah Istimewa Surakarta Pasca Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950

Pada tahun 1950, pemerintah mengesahkan UU No. 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Djawa Tengah. Pada bagian *konsiderans*-nya dinyatakan bahwa“telah tiba waktunya untuk membentuk Daerah Propinsi Djawa Tengah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sebagai termaksud dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah”. Pasal 1 ayat (1) UU ini menyatakan bahwa Daerah yang meliputi Daerah Karesidenan Semarang, Pati, Pekalongan, Banjumas, Kedu, dan Surakarta ditetapkan menjadi Propinsi Djawa Tengah.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 10 Tahun 1950, maka Daerah Surakarta adalah bagian dari Provinsi Jawa Tengah, maka secara otomatis keistimewaan Kerajaan Surakarta menjadi tidak memiliki legitimasi lagi. Dengan kata lain, undang-undang ini menghilangkan status Keistimewaan Surakarta. Undang-Undang No. 10 Tahun 1950, sampai saat ini menjadi landasan hukum dihapuskannya Keistimewaan Surakarta.

Namun demikian, jika kita perhatikan lebih lanjut dasar hukum dilahirkannya UU No. 10 Tahun 1950 ini adalah UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah. Padahal dalam undang-undang tersebut, tidak ada satu pasal dan satu ayatpun yang memerintahkan pencaplokan

Keresidenan Surakarta sebagai bagian dari Provinsi Jawa Tengah. Juga tidak ada satu pasal dan ayatpun yang menyatakan penghapusan status Surakarta sebagai Daerah Istimewa. Namun sebaliknya, UU No. 22 Tahun 1948 khususnya dalam Pasal 1 ayat (2) secara tegas menyebutkan, “daerah-daerah yang mempunyai hak-hak dan asal-usul, dan di jaman sebelum RI memiliki pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan Undang-Undang pembentukan termasuk dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan provinsi, kabupaten dan desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”.

Padahal berdasarkan surat Wakil Presiden tertanggal 12 September 1949, menyatakan bahwa “dengan surat ini dikabarkan, bahwa dalam perundingan KMB tetap diturut sikap dan pendirian, bahwa semenjak penyerahan piagam pengakuan pada penghabisan tahun 1945 oleh Pemerintah Republik Indonesia, maka *zelfbestuurende landschappen* Surakarta dan Mangkunegaran mempunyai kedudukan daerah istimewa menurut UUD Republik Indonesia”.

Akibat hal demikian, UU No. 10 Tahun 1950 khususnya Pasal 1 ayat (1) yang meniadakan keistimewaan Daerah Surakarta dan memasukkan Daerah Istimewa Surakarta sebagai bagian dari Provinsi Jawa Tengah adalah “cacathukum”, karena tidak memiliki dasar hukum dan dasar kewenangan yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya. Dalam UU No. 22 Tahun 1948 (yang menjadi dasar bagi UU No. 10 Tahun 1950) tidak ada satu pasal, ayat, atau bagian

apapun yang memerintahkan untuk menggabungkan Kerajaan Surakarta menjadi bagian dari Provinsi Jawa Tengah dan menghapuskan status keistimewaannya. Apalagi, pada tanggal 12 September 1949, Wakil Presiden dalam suratnya sebagaimana telah Penulis paparkan diatas, menyebutkan secara tegas bahwa Surakarta tetap pada kedudukannya sebagai Daerah Istimewa.

Selain itu, Pasal 1 ayat (1) UU No. 10 Tahun 1950 ini bertentangan dengan Pasal 18B UUD 1945 yang dengan tegas telah menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan daerah yang bersifat istimewa. Sedangkan ketentuan Pasal 1 undang-undang ini menyatakan bahwa, Daerah Istimewa Surakarta adalah bagian dari Provinsi Jawa Tengah. Maka, sebagai peraturan yang memiliki hierarki yang lebih rendah dari UUD, seharusnya Pasal 1 ayat (1) UU No. 50 Tahun 1950 ini adalah batal.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan Penulis tentang Pengaturan Hukum Daerah Istimewa Surakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dapat ditarik suatu kesimpulan yang antara lain:

1. Bahwa eksistensi Daerah Istimewa Surakarta harus diakui keberadaannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pertimbangan ini diambil berdasarkan pendekatan historis, filosofis, serta yuridis. Yang pada intinya adalah:
 - a) Secara historis, keberadaan Kerajaan Surakarta yang merupakan bagian dari Kerajaan Mataram, telah lebih dulu ada sebelum NKRI memproklamkan kemerdekaannya di Tahun 1945. Setelah Indonesia merdeka-*pun*, Kerajaan Surakarta tetap merupakan bagian dari NKRI yang mana memperoleh status keistimewaannya secara langsung dari Pemerintah Pusat. Hal demikian dapat dibuktikan dengan piagam yang ditandatangani oleh Presiden Soekarno tertanggal 19 Agustus 1945, yang menyatakan bahwa “Kerajaan Surakarta tetap pada kedudukannya, yaitu sebagai Daerah Istimewa yang memiliki serta menjalankan pemerintahan sendiri”. Juga adanya surat dari Wakil Presiden RI Moh. Hatta kepada Presiden RI dan Menteri Pertahanan

RI di Yogyakarta tertanggal 27 September 1945 yang berbunyi “*zelfbestuurende lanschappen* Surakarta dan Mangkunegaran mempunyai kedudukan “Daerah Istimewa” menurut UUD Republik Indonesia.

b) Secara filosofis, keberadaan dan pengakuan tentang daerah istimewa telah tercantum dalam Pancasila yang menjadi ideologi dasar bangsa Indonesia sekaligus sebagai pedoman dalam merajut kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat, termasuk juga didalamnya sebagai sumber bagi pengaturan dalam bidang hukum dan politik dan lain sebagainya. Pengakuan ini dapat kita temukan dalam sila *ke-empat* Pancasila, yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Pengakuan lainnya juga dapat kita temukan dalam sila *ke-lima* Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

c) Secara yuridis, keberadaan Pasal 18B UUD 1945 merupakan *legal standing* untuk melegitimasi keberadaan daerah istimewa. Sederhananya, pasal ini memberikan pemahaman sekaligus menegaskan kepada kita bahwa negara harus tetap mengakui dan menghormati satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa serta kesatuan hukum adat dan hak-hak tradisionalnya sepanjang masih *exist*.

2. Merujuk pada bagian Konsiderans UU No. 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Djawa Tengah, dimana “telah tiba waktunja untuk

membentuk Daerah Propinsi Djawa Tengah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sebagaimana termaksud dalam UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah”. Pasal 1 ayat (1) undang-undang tersebut menyatakan bahwa “Daerah yang meliputi Daerah Karesidenan Semarang, Pati, Pekalongan, Banjumas, Kedu, dan Surakarta ditetapkan menjadi Propinsi Djawa Tengah”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No. 10 Tahun 1950, maka Daerah Surakarta adalah bagian dari Provinsi Jawa Tengah, sehingga secara otomatis, keistimewaan Kerajaan Surakarta menjadi tidak *legitimate*. Dengan kata lain, undang-undang ini telah secara nyatamenghilangkan status Keistimewaan Surakarta dan menjadi landasan hukum pemerintah untuk menghapus Keistimewaan Surakarta.

Keberadaan UU No. 10 Tahun 1950 yang men-*delegitimasi* Keistimewaan Surakarta dan memasukkannya ke Provinsi Jawa Tengah adalah cacat hukum. Hal ini bisa diyakini, bahwa dalam UU No. 22 Tahun 1948 yang menjadi *preferensi* UU No. 10 Tahun 1950 untuk menempatkan Daerah Surakarta di Provinsi Jawa Tengah tidak ditemukan pasal atau penjelasan apapun yang dapat ditafsirkan atau secara *explicit* menjelaskan hal yang demikian. Selain hal tersebut, terlihat juga adanya pertentangan yang begitu nyata antara Pasal 1 ayat (1) UU No. 10 Tahun 1950 dengan Pasal 18B UUD 1945. Dimana UU No. 10 Tahun 1950 menafikan poin-poin penting yang mendukung dan

mengakui keberadaan satuan pemerintah yang khusus dan istimewa sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945.

B. Saran

Adapun hal-hal yang akan dijadikan saran dari hasil penelitian ini antara lain:

1. Mengembalikan keistimewaan Daerah Surakarta melalui mekanisme hukum (*pro justicia*) yang berlaku. Langkah ini dapat ditempuh oleh pihak Kesunanan Surakarta bersama-sama Mangkunegaran mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Disamping menempuh langkah hukum, dapat juga ditempuh langkah-langkah non hukum, seperti mencari dukungan politik yang seluas-luasnya dari daerah-daerah (kerajaan) lain, baik yang sudah ditentukan keistimewaannya oleh pemerintah ataupun yang belum. Seperti Kerajaan Gowa di Sulawesi Selatan, Kesultanan Palembang, Kesultanan Bima dan lain-lain.
2. Mendesak Pemerintah dan DPR RI untuk segera merealisasikan janjinya yang tertunda lebih dari enam dekade agar segera membahas dan mensahkan undang-undang khusus bagi Daerah Istimewa Surakarta.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi & Makamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (kajian politik dan hukum)*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982
- Atmakusumah (Penyunting), *Tahta Untuk Rakyat*, Gramedia, Jakarta, 1982
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1996
- Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1974
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2000
- Imam Samroni dkk. (Penulis), *Daerah Istimewa Surakarta, Wacana Pembentukan Provinsi Daerah Istimewa Surakarta Ditinjau dari Perspektif Historis, Sosiologis, Filosofis, & Yuridis*, Pura Pustaka, Yogyakarta, 2010
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1979
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPR dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung, 2008

- Kaelan, *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Cetakan Pertama, Paradigma, Yogyakarta, 2002
- *Pendidikan Pancasila*, Edisi Kedelapan, Paradigma Offset, Yogyakarta, 2004
- Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1988
- Laode Ida, *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal & Clean Government*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PPSK), Jakarta, 2008
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Pustaka LP3S Indonesia, Jakarta, 2006
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (sesuai dengan urutan bab, pasal dan ayat)*, Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta, 2010
- *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jendral MPR RI, Jakarta, 2003
- Martin H. Hutabarat dkk. (penyunting), *Hukum dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Cetakan Kedua, Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1988
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetri dalam NKRI*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2014
- *DIY dalam Perdebatan Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013
- Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008

- Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Resolusi, Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2000
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PTRajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006
- Robert Rienow, *Introductional to Government*, Cetakan Ketiga, (New York: Alfred A. Knoof, 1966)
- Siswanto Suwarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Indonesia*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1984
- Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda (Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia 1900-1940)*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005
- Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981
- Sri Juari Santoso, *Suara Nurani Kraton Surakarta (Peran Keraton Surakarta dalam mendukung dan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia)*, Komunitas Studi Didaktika, Surakarta, 2002
- Syaukani HR, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002
- The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Cetakan Kedua, Supersukses, Yogyakarta, 1982
- *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994

Tesis dan Desertasi

Edy S. Wirabhumi, *Pemberdayaan Hukum Otonomi Daerah dan Potensi Wilayah (Studi tentang kemungkinan terbentuknya Provinsi Surakarta)*, Disertasi, Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2007

Harun Alrasyid, *Pengisian Jabatan Presiden (Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 sampai Sidang Majelis Permusyawaratan 1993)*. Disertasi, Ilmu Hukum, Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1993

Soedarmono, *Pergolakan Sosial Politik Masyarakat Surakarta Dalam Menentang Pemerintahan Daerah Istimewa Tahun 1945-1950*, Tesis, Ilmu Sejarah, Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1973

Jurnal

Jimly Asshiddiqie, Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah. Makalah disampaikan dalam “Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Provinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

Majalah Darmakarta, Edisi 5 Juli-Agustus, *Tanpa Tempat*, 2011

Masalah-Masalah Hukum, Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Vol. 34 No. 4 Oktober-Desember 2005

Mudzakkir, *Selayang Pandang Sistem Hukum Indonesia menurut H. Moh. Koesnoe*, Himpunan Tulisan dalam Majalah Varia Peradilan, Jakarta, 1997

Yusril Ihza Mahendra, *Orasi Kebudayaan*, Pagelaran Kraton Surakarta Hadiningrat, Surakarta, 28 Oktober 2012

Kamus

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Pertama Edisi III, Balai Pustaka, Jakarta, 2005

Surayin, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, CV Yrama Widya, Bandung 2001

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Berita Negara Republik Indonesia, Tahun II Nomor 7, Tanggal 15 Februari 1946

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437

putusan_sidang_1664_63_puu_2013-telahucap-27maret2014_final. Di unduh 14 Mei 2017, pukul 20.30 WIB