



Nasrullah, MH.

POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH

Pergeseran Konsep Negara Kesatuan di Indonesia


Sanabil

Politik Hukum Otonomi Daerah; Pergeseran Konsep Negara
Kesatuan di Indonesia

© Sanabil 2020

Penulis : Nasrullah, MH.
Editor : Muhammad, M.Pd.I.
Layout : Sanabil Creative
Desain Cover : Sanabil Creative

All rights reserved

Hak Cipta dilindungi Undang Undang
Dilarang memperbanyak dan menyebarkan sebagian
atau keseluruhan isi buku dengan media cetak, digital
atau elektronik untuk tujuan komersil tanpa izin tertulis
dari penulis dan penerbit.

ISBN : 978-623-317-060-4
Cetakan 1 : Desember 2020

Penerbit:

Sanabil

Jl. Kerajinan 1 Blok C/13 Mataram

Telp. 0370- 7505946, Mobile: 081-805311362

Email: sanabilpublishing@gmail.com

www.sanabil.web.id

KATA PENGANTAR

Puji syukur hanyalah milik Allah SWT, Tuhan semesta alam yang telah memberikan limpahan karunia yang tidak terhingga, dan shalawat serta salam kita haturkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta para keluarga, sahabat, tabiut-tabi'in, dan para pengikutnya yang setia terhadap Islam hingga akhir zaman.

Dengan segala daya dan upaya, akhirnya penyusunan buku referensi untuk mata kuliah Hukum Tata Negara, Ilmu Negara, Politik Hukum dan ilmu terkait dengan judul **“Politik Hukum Otonomi Daerah; Pergeseran Konsep Negara Kesatuan di Indonesia”** dapat terselesaikan. Penulis menyadari bahwa tidak tertutup kemungkinan dalam penyusunan buku referensi ini masih terdapat kekurangan yang disebabkan oleh kekhilafan ataupun keterbatasan penulis baik dari segi penulisan dan lain sebagainya, untuk itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat konstruktif dalam rangka menyempurnakan kekurangan dalam karya tulis ini, dan tidak lupa penulis mengucapkan terimakasih terhadap semua orang yang telah memberikan bantuan dalam penyusunan karya tulis ini. Buku referensi ini masih sangat memungkinkan untuk dikembangkan pembahasannya untuk kedepan, karena mengingat pembahasan di dalam

beberapa sub bahasan dalam buku ini menurut hemat penulis masih merupakan uraian singkat yang dapat dikembangkan dalam tulisan lanjutan berupa edisi revisi ataupun penelitian lanjutan dalam bidang ilmu terkait. Semoga apa yang telah dilakukan ini dapat bernilai ibadah dan dicatat sebagai suatu amal baik di sisi Allah swt, amien.

Mataram, 5 Desember 2020

Penulis,

Nasrullah

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----|
| Kata Pengantar..... | V |
| Daftar Isi..... | vii |
| | |
| BAB I Pendahuluan | 1 |
| | |
| BAB II Tinjauan Umum Tentang Negara | 15 |
| A. Negara dan Tujuan Negara | 15 |
| B. Konstitusi dalam Negara | 22 |
| C. Negara Hukum..... | 26 |
| D. Demokrasi dalam Negara | 32 |
| E. Bentuk Negara dan Bentuk Pemerintahan | 37 |
| | |
| BAB III Tinjauan Umum Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia | 51 |
| A. Sistem Desentralisasi | 51 |
| B. Sistem Otonomi | 58 |
| C. Sejarah Sigkat Otonomi Daerah di Indonesia | 61 |
| | |
| BAB IV Regulasi Daerah Istimewa di Indonesia | 85 |
| A. Regulasi Otonomi Daerah di DIY | 85 |
| B. Regulasi Otonomi Daerah Propinsi Aceh. . | 113 |

| | |
|---|-----|
| BAB V Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah di Indonesia..... | 147 |
| A. Sejarah Singkat Pembentukan Negara Kesatuan Indonesia | 147 |
| B. Negara Kesatuan dan Otonomi Dalam Konstitusi di Indonesia. | 150 |
| C. Analisis Regulasi Otonomi Khusus dan Itimewa Terhadap Konsep Negara Kesatuan. | 173 |
| BAB VI Pemekaran Daerah Di Indonesia..... | 213 |
| A. Politik Hukum Otonomi Daerah. | 213 |
| B. Pembangunan Ekonomi dan Politik Pemekaran..... | 225 |
| C. Pemekaran dan Politik Hukum Otonomi Daerah | 237 |
| Daftar Pustaka..... | 255 |
| Tentang Penulis..... | 267 |

B A B I

PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sebuah negara plural dengan segenap masyarakat heterogen yang dilatar belakangi oleh banyaknya pulau, agama, suku, bahasa, dan adat istiadat yang beragam. Mengingat akan keragaman tersebut, diperlukan pengaturan tatanan kenegaraan yang dapat mengakomodir kepentingan bersama melalui kebijakan-kebijakan Negara yang kuat dan menjadi sebuah pedoman serta acuan untuk senantiasa menjaga persatuan dan kesatuan rakyat Indonesia yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, sehingga terwujudnya Bhineka Tunggal Ika dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Fluktuasi pengaturan dan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai dengan sekarang belum kunjung berujung pada kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh, malah berbagai dampak kontroversial semakin tumbuh dan berkembang dan menjadi sebuah momok bagi masyarakat yang selalu gaung kesejahteraannya dieksploitasi menjadi sebuah komoditas politik. Terhadap berbagai

gejolak yang timbul dalam pelaksanaan otonomi daerah, menurut Mahfud bahwa politik hukum otonomi daerah selalu berubah-ubah dari waktu-kewaktu, sejak awal kemerdekaan, politik hukum otonomi daerah senantiasa digariskan melalui proses eksperimen yang seperti tak pernah selesai.¹

Konsep dasar pengaturan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat di lihat dari bentuk negara, di Indonesia hal tersebut di atur pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”, kemudian pasca amandemen ke empat pada tahun 2002 bentuk negara dipertegas lagi dalam Pasal 37 ayat (5) “khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.

Negara kesatuan adalah negara yang diorganisir di bawah satu pemerintahan pusat.² Pengaturan pemerintahan dalam negara kesatuan berasal dari pusat ke daerah atau berasal dari atas ke bawah (*top down*) dengan pemberlakuan sistem sentralisasi atau desentralisasi, dan kewenangan tertinggi terdapat pada pemerintah pusat. Dalam sistem negara kesatuan, biasanya kewenangan pemerintah daerah yang dirinci, sedangkan kekuasaan

1 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo, 2011, hlm.9-10.

2 C.F Strong, *Modern Political Constitution* dalam *Konstitusi-konstitusi Politik Modern*, penerjemah: Derta Sri Widowatie, Bandung: Nusa Media, 2011, hlm, 85.

yang tidak dirinci dianggap dengan sendirinya merupakan kewenangan pemerintah pusat (*residual power*).³

Di Indonesia secara khusus mengenai pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, yang kemudian dijadikan landasan yuridis lahirnya undang-undang pemerintahan daerah dari pasca kemerdekaan sampai dengan sekarang. Seiring dengan amandemen terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali pasca reformasi, pengaturan pemerintahan daerah mengalami perubahan dengan diamandemennya Pasal 18 mengenai Pemerintahan Daerah, tepatnya pada perubahan ke-dua tahun 2000.

Pasca runtuhnya rezim orde baru pada tanggal 21 Mei 1998 dengan produk hukumnya yang cenderung dinilai otoriter dan bersifat sentralistik, babak baru perjalanan otonomi daerah di era reformasi dimulai dengan ditetapkannya TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Ketentuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang terdiri dari 8 pasal.

Berdasarkan Pasal 7 dalam TAP MPR dimaksud, untuk melaksanakan Ketetapan MPR atas inisiatif Pemerintah telah disahkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sebagai upaya

3 Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, eds 2, 2010, hlm.236.

desentralisasi ditengah-tengahuforia reformasi dalam sistem demokrasi dan untuk mencegah penumpukan kekuasaan di pusat.

Seiring dengan berbagai permasalahan yang muncul sebagai akibat dari diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, diantaranya isu federalisme dan tidak adanya hubungan hirarki antara pemerintah provinsi dan kabupaten atau kota, undang-undang tersebut kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan sebelumnya juga telah dilakukan amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945, dengan harapan untuk memperbaiki dan menghilangkan berbagai kekurangan sebelumnya sebagaimana dimaksud.

Dengan disahkannya UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, polemik seputar pemerintahan daerah dan isu federalisme di Indonesia masih menjadi perdebatan. Pasca perdamaian Helsinki yang digelar antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) Tahun 2005, pada tahun 2006 telah disahkan UU No. 11 Tentang Pemerintahan Aceh sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah di Aceh yang merupakan salah satu dari dua daerah di Indonesia yang diistimewakan dengan regulasi khusus. Di sisi lain pada tahun 2012 telah disahkan UU No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki regulasi pemerintahan daerah tersendiri juga. Pemberian status istimewa terhadap Yogyakarta dan Aceh sebagai daerah otonom dan dengan pemberlakuan undang-undang khusus tersebut, telah memberikan kesan penerapan konsep pemerintahan yang bersifat

federalistis di tengah-tengah negara kesatuan dengan latar belakang pluralisme yang sangat heterogen yang menjunjung persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*).

Mengingat Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 pasca amandemen, landasan yuridis pemberian status sebagai daerah istimewa dan khusus pasca amandemen UUD 1945 berdasarkan Pasal 18 B ayat (1) yang menyatakan “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Lalu kemudian dibentuklah beberapa daerah khusus dan istimewa dengan regulasi khusus yang berbeda dengan pemerintahan daerah lain pada umumnya di Indonesia.

Fenomena pembentukan daerah istimewa yang disertai dengan regulasi pemerintahan daerah bersifat khusus yang terjadi di Indonesia seakan-akan mengabaikan prinsip persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) sebagaimana terdapat dalam Pasal 27 UUD 1945, hal tersebut dapat menimbulkan kecemburuan sosial bagi daerah-daerah lain yang dapat mengancam integritas bangsa dan dapat membahayakan bagi kelangsungan negara kesatuan.

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat menuju negara sejahtera (*welfare state*), maka harapannya adalah semua daerah yang dibentuk dapat diberikan kewenangan dan perhatian yang setara untuk mengatur dan mengurus kelangsungan rumah tangga daerah dalam rangka

menunjangkinerja pemerintahan daerah secara maksimal guna menuju kesejahteraan rakyat sebagai upaya demokratisasi, hal inilah yang kemudian mendorong diberlakukannya otonomi daerah bagi seluruh daerah.

Suatu hal yang perlu diperhatikan dalam pembentukan daerah istimewa adalah apakah menghormati kekhususan suatu daerah tertentu harus dengan memberikan regulasi khusus yang melanggar prinsip-prinsip pengaturan pemerintahan pada umumnya yang berlaku bagi seluruh daerah otonom, dan sejauh mana suatu daerah dikatakan memiliki kekhususan dan apa yang menjadi tolak ukur kekhususan serta hal apa saja yang harus dikhususkan di dalam bentuk negara kesatuan. Lalu bagaimana dengan puluhan daerah lain yang pada dasarnya juga masing-masing memiliki kekhasan tersendiri, karena mengingat Indonesia adalah negara plural yang terdiri dari berbagai pulau, agama, suku, budaya dan adat istiadat yang berbeda-beda dengan karakter dan ciri khas masing-masing yang merupakan ragam kekayaan bangsa.

Regulasi pemerintahan daerah yang terdapat di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah secara umum berlaku bagi seluruh daerah-daerah otonom yang terdapat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), akan tetapi tidak demikian halnya dengan beberapa daerah yang diistimewakan di republik ini, seperti halnya daerah istimewa Yogyakarta dan Aceh. Maka, bagaimana konsep pengaturan pemerintahan daerah seharusnya dalam negara kesatuan, dan apakah konsep pengaturan pemerintahan daerah di Aceh berdasarkan UUNo.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan

Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta sesuai dengan Konsep negara kesatuan yang ideal, dan apakah Indonesia benar-benar menerapkan konsep bentuk negara kesatuan secara utuh di dalam UUD 1945 beserta Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dan kekhususan apa saja yang diberikan kepada dua daerah tersebut.

Selain permasalahan kebijakan tentang regulasi daerah khusus dan istimewa sebagaimana telah dijelaskan di atas, kebijakan baru yang muncul pasca reformasi semenjak disahkannya UU No. 22 tahun 1999 adalah pembentukan daerah yang diatur dalam Pasal 5 dan 6, salah satunya dilakukan melalui pemekaran daerah, secara lebih rinci mengenai pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 129 tahun 2000. Mengingat akan terdapatnya berbagai kekurangan dalam UU No. 22/1999, pada tahun 2004, UU No. 22/1999 tersebut diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan sebelumnya telah dilakukan perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945 berdasarkan hasil amandemen ke-dua pada tahun 2000 mengenai pelaksanaan otonomi daerah. Dalam UU No. 32/2004 ini pembentukan daerah diatur kembali dalam Pasal 4 ayat (3), yang secara lebih rinci pelaksanaannya diatur oleh PP No. 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah.

Pasal 4 ayat (3) UU No. 32 tahun 2004 menyatakan “Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah

atau lebih". Dalam penjelasan PP 78 tahun 2007 pada bagian umum dinyatakan "Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat", yang sebelumnya diatur dalam PP 129 tahun 2000 sebagai pelaksana UU No. 22/1999. Penekanan pada PP tersebut adalah pembentukan daerah baik melalui penggabungan ataupun pemekaran daerah, bukan semata-mata hanya untuk pemekaran. Maka dari itu ditetapkanlah beberapa persyaratan bagi daerah yang akan terbentuk baik melalui penggabungan atau pemekaran yang terdiri dari persyaratan administratif, teknis, dan fisik, dengan tujuan agar daerah hasil pembentukan benar-benar merupakan daerah yang dalam kondisi baik sehingga dapat meningkatkan pelayanan menuju kesejahteraan sebagaimana tujuan dari pembentukan daerah.

Seiring berjalannya waktu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dirasa kurang sesuai dengan perkembangan kadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Sebagai gantinya, pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan disahkannya UU sebagaimana dimaksud, semula penulis berasumsi akan adanya perubahan pengaturan mengenai pembentukan daerah dari UU sebelumnya, akan tetapi hampir sama sekali tidak memiliki perubahan yang cukup berarti mengenai pengaturan pembentukan daerah.

Pembentukan daerah di dalam UU No.23 Tahun 2014 diatur di dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 48 yaitu dengan cara penggabungan dan pemekaran daerah. Sama halnya dengan UU No.32 Tahun 2004, pembentukan daerah dapat dilakukan dengan cara penggabungan dan pemekaran daerah sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 ayat (3). Maka dari itu penulis berpendapat fokus kajian pemekaran daerah dengan menggunakan UU No.32 Tahun 2004 dengan UU No.23 Tahun 2014 hampir tidak memiliki perbedaan, meskipun undang-undangnya telah diganti, sebab substansi yang ingin penulis uji adalah kebijakan pembentukan daerah melalui pemekaran daerah dengan konsep Negara kesatuan di Indonesia. Jadi, menurut hemat penulis tidak menjadi suatu permasalahan yang cukup berarti kalau penulis menggunakan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemekaran Daerah sebagai salah satu acuan pada tulisan ini, meskipun undang-undangnya sudah dinyatakan tidak berlaku lagi.

Semenjak adanya kebijakan pembentukan daerah melalui pemekaran daerah sebagaimana dimaksud di atas, telah memberikan berbagai dampak terhadap perjalanan ketatanegaraan Indonesia baik positif ataupun negatif. Pada dasarnya kita sepakat bahwa maksud dan tujuan dasar dibentuknya suatu peraturan itu adalah untuk kebaikan, akan tetapi sering kali maksud baik itu ditunggangi dengan berbagai kepentingan, di antaranya kepentingan politik, sehingga maksud baik tersebut terkadang atau bahkan lebih dominan menjadi tidak baik, demikian pula halnya dengan kebijakan pembentukan daerah melalui pemekaran daerah sebagaimana diatur

pertama kali di dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan terakhir di dalam UU No.23 Tahun 2014.

Sebagai bahan pertimbangan pendahuluan, menurut catatan Badan Pusat Statistik (BPS) sampai dengan oktober tahun 2008 saja jumlah propinsi di Indonesia sebanyak 33 propinsi dan 489 kabupaten/kota, yang sebelumnya pada tahun 1996 terdapat 27 propinsi dengan 287 kabupaten/kota dan pada tahun 1999 menjadi 26 propinsi karena propinsi timor-timor melepaskan diri dari NKRI dan dengan 341 kabupaten/kota. Sedangkan menurut data dari Ditjen Otda Kementerian Dalam Negeri tahun 2009, daerah otonom berjumlah 530 yang terdiri dari 33 propinsi, 399 kabupaten, dan 98 kabupten kota.

Berdasarkan data jumlah propinsi dan kabupaten di Indonesia sebagaimana di atas, terjadi penambahan jumlah kabupaten yang sangat signifikan sebagai akibat dari adanya kebijakan pemekaran daerah dengan dalih untuk mensejahterkan rakyat dalam rangka pelaksanaan desentraliasi otonomi daerah. Namun, dari sekian banyak pemekaran yang telah dilakukan, tidak semua daerah hasil pemekaran mengalami kemajuan guna menggapai kesejahteraan, justru sebagian besar daerah tersebut berkuat pada permasalahan kesejahteraan, dan yang lebih menyedihkan moment pemekaran rentan dengan unsur politik kepentingan-kepentingan elit lokal yang memainkan peran besar di daerah, sehingga substansi pelaksanaan otonomi secara luas dan nyata menjadi tidak jelas arahnya .

Berdasarkan Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah tahun 2001-2007 yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) menyimpulkan bahwa terdapat perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal pemekaran daerah. Pemerintah pusat ketika menyusun PP 129/2000 berkeinginan untuk mencari daerah otonom baru yang dapat berdiri sendiri dan mandiri, disisi lain pemerintah daerah, para elit lokal dan masyarakat awam melihat pemekaran daerah sebagai upaya untuk secara cepat keluar dari kondisi keterpurukan. Hasil evaluasi juga menunjukkan kondisi daerah pemekaran tidak kunjung menjadi lebih baik.⁴

Berbagai konflik yang terjadi di berbagai daerah dewasa ini, seperti konflik pertambangan, pemilukada dan lain sebagainya (seperti yang terjadi di Bima, Mentawai, Mesuji, Aceh dsb) adalah merupakan potret kegagalan pelaksanaan otonomi daerah di daerah otonom yang tidak didukung oleh budaya hukum (*legal culture*) yang memadai baik dari kalangan masyarakat ataupun para elit politik, sehingga berbagai permasalahan yang timbul cenderung tidak diselesaikan melalui jalur hukum yang semestinya sebagai akibat dari pelanggaran hukum yang telah dilakukan oleh para elit lokal maupun pusat, melainkan diselesaikan dengan tindakan anarkisme. Hal tersebut menunjukkan akan ketidak siapan masyarakat dan para elit secara penuh untuk melaksanakan otonomi daerah dengan kewenangan yang cukup luas dalam bingkai NKRI yang berbalut demokrasi, terlebih

4 Bappenas, Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007, (Jakarta: Bridge, 2008).

lagi permasalahan ini akan menjadi meluas dan tidak terkendali melalui pemekaran daerah yang memecah belah daerah-daerah dalam NKRI yang memang sudah terpecah belah dengan berbagai pulau, agama, suku, budaya adat-istiadat, dan bahasa yang mengkhawatirkan bagi kelangsungan NKRI di masa yang akan datang.

Timbulnya problematika otonomi daerah sebagaimana dijelaskan di atas sebagai pertanda munculnya kekacauan dan ketimpangan setelah diberlakukannya regulasi berupa kebijakan pemekaran daerah dan belum dapat mendatangkan kesejahteraan, terlebih lagi jumlah kabupaten bertambah secara signifikan dan menimbulkan wilayah-wilayah kekuasaan baru dengan segenap penguasa baru dengan kepentingan baru-pula demi tahta dan harta. Dengan adanya kebijakan pemekaran, konsentrasi para elit politik dewasa ini mejadi terfokus untuk memperluas ladang kekuasaan, bukannya terfokus untuk pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat pada daerah yang sudah ada terlebih dahulu.

Ulasansingkatseputarproblematika otonomidaerah di Indonesia sebagaimana terdapat pada pendahuluan di atas, memberikan pesan bahwa telah terjadi pergeseran konsep negara kesatuan di Indonesia dalam tatanan praktek. Hal tersebut telah membuka ruang kajian praktek ketatanegaraan dalam bidang ilmu hukum tata negara dan sejenisnya sebagai upaya revitalisasi keilmuan yang dinamis menuju perbaikan dan penemuan konsep ideal dalam bernegara menuju perubahan ke arah yang lebih baik.

Berdasarkan uraian di atas, bahasan dalam buku referensi dengan judul **Politik Hukum Otonomi Daerah: Pergeseran Konsep Negara Kesatuan di Indonesia** ini sangat tepat untuk dijadikan referensi dan bahan perbandingan untuk mengkaji problematika ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, khususnya mengenai praktik otonomi daerah di Indonesia sebagaimana diuraikan dalam buku referensi ini.

B A B I I

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA

A. Negara dan Tujuan Negara

Secara etimologi, negara dapat diterjemahkan dari bahasa Jerman dan Belanda *staat* dan Inggris *state* dan Prancis *d'état*. Pengertian awal negara merujuk pada sistem fungsi dan segenap lembaga negara dan rakyatnya dalam wilayah tertentu.⁵ Istilah “Negara” (*state*) yang dikenal sekarang ini mulai timbul pada zaman *renaissance* (masa kelahiran kembali) di Eropa dalam abad ke-15, bersamaan dengan timbulnya istilah *Lo Stato* dari Nicollo Machiavelli dalam bukunya *Principle*. Kata *Lo Stato* yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi “Negara” pada waktu itu diartikan sebagai suatu sistem tugas-tugas atau fungsi-fungsi publik dan alat-alat perlengkapan yang teratur di

⁵ I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara*, Malang: Setara, 2012, hlm. 19.

dalam wilayah tertentu.⁶ Negara adalah lembaga resmi yang ditunjuk melayani membutuhkan manusia.⁷

Berikut adalah merupakan pendapat beberapa pakar yang memberikan definisi mengenai negara:

Tabel 1. Pengertian Negara Menurut Pakar

| Pakar | Pendapat |
|-----------------------------|---|
| Plato | Negara adalah suatu tubuh yang senantiasa maju, berevolusi dan terdiri dari orang-orang (individu-individu) yang timbul atau ada karena masing-masing dari orang itu secara sendiri-sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhan dan keinginannya yang beraneka ragam, yang menyebabkan mereka harus bekerja sama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama. Kesatuan inilah yang kemudian disebut masyarakat atau negara. ¹ |
| Aristoteles | Negara adalah komunitas keluarga dan kumpulan keluarga yang sejahtera demi kehidupan yang sempurna dan berkecukupan. ² |
| Wirjono Prodjodikoro | Negara adalah suatu organisasi diantara sekelompok atau beberapa kelompok, manusia yang bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu dengan mengakui suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok tadi. ³ |

6 C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, cet 2, 1999, hlm. 1.

7 Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Jakarta: Novindo Pustaka, 2001, hlm. 25.

| | |
|----------------------------|--|
| R. Soltau | The state is an agency or authority managing or controlling these common affairs on behalf of and in the name of the community). ⁴ |
| H.J. Laski | The state is a society which is integrated by possessing a coercive authority legally supreme over any individual or group which is part of these society. ⁵ |
| Max Weber | Negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah. ⁶ |
| Mac Iver | Negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan ketertiban masyarakat dalam suatu wilayah berdasarkan sistem hukum dan untuk melaksanakan hal tersebut, ia diberi kekuasaan untuk memaksa. ⁷ |
| H.J.W. Hetherington | Negara adalah institusi atau seperangkat institusi yang menyatukan penduduknya dalam suatu wilayah teritorial yang ditandai secara jelas di bawah otoritas tunggal untuk menjamin tercapainya tujuan dasar dan kondisi kehidupan bersama. ⁸ |

Sumber Data: diolah oleh Penulis, 2013.

Berdasarkan pengertian negara sebagaimana di atas, Miriam Budiarto menjelaskan bahwa terdapat beberapa sifat yang ada dalam suatu negara dalam menjalankan pemerintahan negara, yaitu:

1. Sifat memaksa. Agar peraturan perundang-undangan ditaati dan dengan demikian penertiban dalam masyarakat tercapai serta timbulnya anarki dicegah, maka negara memiliki sifat memaksa, dalam arti

mempunyai kekuasaan untuk memakai kekerasan fisik secara legal...

2. Sifat monopoli. Negara mempunyai monopoli dalam menetapkan tujuan bersama dari masyarakat. dalam rangka ini negara dapat menyatakan bahwa suatu aliran kepercayaan atau aliran politik tertentu dilarang hidup dan dsiebarluaskan, oleh karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat.
3. Sifat mencakup semua (*all-embracing*). Semua peraturan perundang undangan (misalnya keharusan membayar pajak) berlaku untuk semua orang tanpa kecuali. Keadaan demikian memang perlu, sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktivitas negara, maka usaha negara ke arah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal.⁸

Lebih jauh menurut Miriam Budiarjo⁹, untuk membentuk suatu negara terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi, yaitu:

1. Wilayah. Setiap negara menduduki tempat tertentu di muka bumi dan mempunyai perbatasan teretentu. Kekuasaan negara mencakup seluruh wilayah, tidak hanya tanah, tetapi juga laut di sekelilingnya dan angkasa di atasnya...
2. Penduduk. Setiap negara mempunyai penduduk, dan kekuasaan negara menjangkau semua penduduk di dalam wilayahnya...

⁸ Miriam Budiarjo, eds rev, *op.cit*, hlm. 51-54.

⁹ *Ibid*.

3. Pemerintahan. Setiap negara mempunyai organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di dalam wilayahnya. Keputusan-keputusan ini antara lain berbentuk undang-undang dan peraturan lain...
4. Kedaulatan. Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakannya dengan semua cara (termasuk paksaan) yang tersedia. Negara mempunyai kekuasaan yang tertinggi ini untuk memaksa semua penduduknya agar menaati undang-undang serta peraturan-peraturannya (kedaulatan ke dalam – *internal sovereignty*).

Dari beberapa pengertian, sifat dan unsur negara yang telah disebutkan di atas, secara umum dapat dikatakan bahwa suatu negara adalah suatu wilayah dengan batasan-batasan tertentu yang di dalamnya terdapat kumpulan masyarakat yang memiliki seperangkat sistem pemerintahan yang diatur berdasarkan aturan hukum dengan tujuan untuk meraih tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan akhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya.¹⁰

Di sisi lain, menurut Ebyhara selain dari tujuan negara yang pada umumnya sering disebut yaitu dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, terdapat beberapa teori tentang tujuan negara, yaitu:

10 *Ibid*, hlm. 54.

1. Teori Fasisme, yang menganggap negara bukan ciptaan rakyat, melainkan ciptaan orang kuat... salah satu contoh negara fasis adalah Jerman di Era Nazi-Hitler yang menganggap tujuan negara adalah melanggengkan dominasi ras bangsa Arya yang dianggapnya sebagai ras manusia paling mulia di dunia sehingga tujuannya adalah menyingkirkan ras-ras lain dan membuat negara menjadi kuat dengan dipimpin dan digerakkan oleh ras terpilih.
2. Teori Indivisualisme, yang berpandangan bahwa negara tidak boleh campur tangan dalam urusan pribadi, ekonomi, dan agama bagi warga negaranya. Tujuan dibentuknya negara hanyalah berfungsi untuk menjaga keamanan dan ketertiban individu serta menjamin kebebasan seluas-luasnya dalam memperjuangkan kehidupannya.
3. Teori Sosialisme, yang meyakini bahwa negara bertujuan menciptakan kebersamaan dan kesejahteraan bersama antar para anggotanya. Tujuan negara bagi kaum sosialis adalah untuk memastikan bahwa setiap orang mendapat pemenuhan kebutuhan material atas sosialisasi alat-alat produksi dan kegiatan ekonomi yang direncanakan dengan baik.
4. Teori Integralistik, yang berargumen bahwa tujuan negara itu merupakan gabungan dan paham individualism dan sosialisme. Paham integralistik ingin menggabungkan kemauan rakyat dengan penguasa (negara). Paham integralistik beranggapan bahwa negara didirikan bukan hanya untuk kepentingan perorangan atau golongan tertentu saja, melainkan

juga untuk kepentingan seluruh masyarakat negara yang bersangkutan.¹¹

Tujuan negara dapat juga dibagi kedalam tiga bagian berdasarkan tipe negara, yaitu:

1. Tipe Negara Polisi (*Polizie Staat*). Menurut tipe negara polisi, dalam mencapai kemakmuran rakyat segala sesuatunya ditentukan dari raja atau penguasa. Kenyataannya dalam tipe negara ini, yang dipentingkan adalah kemakmuran raja atau negara. Karena menurut penganut tipe negara polisi, jika raja makmur, maka rakyat akan makmur. Kata polisi memiliki dua pengertian yaitu *pertama* dalam arti sempit semata-mata diartikan sebagai penjaga keamanan, *kedua* dalam arti luas, disamping menjaga keamanan, juga meliputi usaha untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. Tipe Negara Jaga Malam (*Nacht Waker Staat*). Menurut tipe ini negara hanya bertugas untuk menjaga ketertiban dan keamanan saja. Negara dilarang ikut campur pada urusan-urusan pribadi dari rakyat. Karena itu tipe negara ini disebut juga tipe negara ronda malam. Tipe negara ini berkembang menjadi “Negara Hukum Formal”.
3. Tipe Negara Kesejahteraan (*Welfare Staat* atau *Social Service State*). Menurut Piet Thoenes, negara kesejahteraan adalah suatu bentuk masyarakat yang ditandai oleh suatu sistem kesejahteraan

11 Abu Bakar Ebyhara, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Ar-Ruz Media, 2010, hlm. 240-247.

yang demokratis dan pemerintah mensponsori memberikan suatu jaminan perawatan sosial secara kolektif kepada warga negaranya, atas landasan baru yang sejalan dengan sistem produksi kapitalis.¹²

B. Konstitusi Dalam Negara

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis *constituer* yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.¹³ Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda *gronwet, wet* diartikan undang-undang dan *grond* berarti tanah atau dasar. Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *stature*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan”, sedangkan *stature* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri, *stature* berarti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”.¹⁴ Negara konstitusional adalah negara yang berdasarkan atas Undang-undang Dasar atau Konstitusi.¹⁵

Soehino membagi pengertian konstitusi kedalam tiga bagian, yaitu:

12 I Dewa Gede, *op.cit*, hlmn. 64-66.

13 Dahlan Thai'ib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo, 2001, hlm. 7.

14 *Ibid*, hlm. 8.

15 Soehino, *Hukum Tata Negara, Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, 1985, hlm. 91.

1. Pengertian luas, dalam pengertian ini istilah konstitusi diartikan sama dengan hukum tata negara;
2. Pengertian tengah-tengah, dalam pengertian ini istilah konstitusi diartikan sama dengan istilah hukum dasar; dan
3. Pengertian sempit, dalam pengertian ini istilah konstitusi diartikan sama dengan undang-undang dasar.¹⁶

Dengan mengutip pendapat James Bryce, C.F Strong mendefinisikan konstitusi sebagai suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Lebih jauh menurutnya konstitusi dapat pula dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan di antara keduanya.¹⁷ Hal ini senada dengan pendapat Thomas Paine sebagaimana dikutip oleh Jimly, yang menyatakan *“a constitution is not the act of a government, but of people constituting a government, and a government without a constitution is power without right”*.¹⁸ Kartasapoetra memberikan penjelasan mengenai konstitusi, yaitu:

konstitusi yang sebenarnya mempunyai pengertian sama dengan Undang-Undang Dasar itu mencerminkan hubungan antara kekuasaan yang terdapat dalam masyarakat, yaitu antara kekuasaan kepala negara, angkatan bersenjata, partai politik,

¹⁶ *Ibid*, hlm. 104.

¹⁷ C.F. Strong, *Op.cit*, hlm. 14-15.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, 2010. hlm. 161.

golongan-golongan yang mempunyai kepentingan, para pegawai, para karyawan perusahaan swasta, para petani dan lain sebagainya.¹⁹

Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi merupakan jenjang tertinggi hukum positif.²⁰ Secara lebih rinci, Kelsen membagi pengertian konstitusi menjadi dua, yaitu konstitusi dalam arti formal dan material. Konstitusi dalam arti formal adalah suatu dokumen resmi, seperangkat norma hukum yang dapat diubah dibawah pengawasan ketentuan-ketentuan khusus, yang tujuannya adalah untuk menjadikan perubahan-perubahan norma ini lebih sulit. Selanjutnya konstitusi dalam arti material terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum, terutama pembentukan undang-undang.²¹

Istilah *constitution* pada umumnya dipergunakan untuk menunjuk kepada seluruh peraturan mengenai ketatanegaraan suatu negara yang secara keseluruhan akan menggambarkan sistem ketatanegaraan tersebut terbagi dua golongan, yaitu peraturan berderajat legal (*law*) dan berderajat nonlegal (*extralegal*).²² Di

19 R. G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1987, hlm. 17.

20 Hans Kelsen. *Pure Theory of Law* dalam *Teori Hukum Murni*, penerjemah: Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media, 2010, hlm. 244.

21 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* dalam *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, penerjemah: Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media, cet VII, 2011, hlm, 180.

22 Juniarto, *Selayang Pandang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 22.

lingkungan Kerajaan Romawi (*Roman Empire*), perkataan *constitutio* dalam bentuk latinnya juga dipakai sebagai istilah teknis untuk menyebut “*the acts of legislation by the Emperor*”.²³ Menurut Brian Thompson secara sederhana pertanyaan: *what is a constitution* dapat dijawab bahwa “...*a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization*”.²⁴

Yusril juga membedakan konstitusi ke dalam dua kategori, yaitu:

1. Konstitusi politik yaitu semata-mata sebuah dokumen hukum yang berisikan pasal-pasal yang mengandung norma-norma dasar dalam penyelenggaraan negara, hubungan antara rakyat dan negara, lembaga-lembaga negara dan sebagainya.
2. Konstitusi sosial yaitu lebih dari sekedar dokumen hukum, karena mengandung cita-cita sosial bangsa yang menciptakannya, rumusan-rumusan filosofis tentang negara, sistem sosial dan sistem ekonomi, juga rumusan-rumusan sistem politik yang dikembangkan di negara itu.²⁵

Dengan mengutip pendapat Lord Bryce, menurut Juniarto terdapat empat landasan dibentuknya konstitusi, yaitu:

23 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi*, *op.cit*, hlm. 4.

24 Brian Thompson, dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusialisme Indonesia*

25 Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, hlm. 19-20.

1. Adanya keinginan anggota warga negara untuk menjamin hak-haknya yang mungkin terancam dan sekaligus membatasi tindakan-tindakan penguasa;
2. Adanya keinginan dari pihak yang diperintah atau yang memerintah dengan harapan untuk menjamin rakyatnya dengan menentukan bentuk suatu sistem ketatanegaraan tertentu;
3. Adanya keinginan dari pembentuk negara yang baru untuk menjamin tata cara penyelenggaraan ketatanegaraan;
4. Adanya keinginan untuk menjamin kerjasama yang efektif antar negara bagian.²⁶

Dari beberapa pengertian konstitusi yang telah dipaparkan, telah diakui bahwa konstitusi merupakan hukum dasar suatu negara dan menjadi sumber rujukan bagi hukum atau peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya dalam negara konstitusional. Dalam hal keperingkatan dan perangkat/hukum, berlaku asas hukum (*rechtsbeginsel*) yaitu; *lex supriori derogate legi inferiori* artinya peraturan yang lebih tinggi jengjanya mengalahkan peraturan yang lebih rendah.²⁷

C. Negara Hukum

Dalam ensiklopedia Indonesia, yang dimaksud dengan negara hukum yaitu negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib

²⁶ Juniarto, Selayang Pandang. *Op. Cit.* hlm. 40-41.

²⁷ Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan* Bandung: Mandar Maju, 2009, hlm. 20.

yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum. Dalam bahasa belanda negara hukum disebut dengan istilah *rechtstaat* sebagai lawan dari *machtstaat* (negara kekuasaan).²⁸ Menurut Soediman Kartohadiprojo, sebagaimana dikutip oleh Juniarto, istilah *rechtstaat* pertama kali digunakan oleh Rudolf Von Gneist (1816-1895), seorang guru besar di Berlin, Jerman.²⁹

Untuk mengkualifikasi apakah suatu negara termasuk tipe negara hukum atau bukan, perlu diselidiki apakah dalam konstitusi/UUD negara tersebut tercantum penegasan, baik secara eksplisit maupun implisit, bahwa negara tersebut menyatakan dirinya sebagai suatu negara hukum atau bukan.³⁰ Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum.³¹ Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum: antara hukum dan kekuasaan ada timbal balik.³²

28 Mukti Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia, 2004, hlm. 6.

29 Juniarto. *Negara Hukum*, Yogyakarta: YBP Gajah Mada, hlm. 9.

30 *Ibid.* hlm.83.

31 D'Mutiari'as, *Ilmu Hukum Tata Negara Umum*, Jakarta: Pustaka Islam, hlm. 20.

32 FH dan Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan UI, Indonesia Negara Hukum, *Seminar Hukum Ketatanegaraan UUD 1945* Jakarta: Seruling, hlmn. 150.

Menurut Juniarto, asas negara hukum atau asas *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasanya harus didasarkan hukum, bukan didasarkan kemauan penguasanya belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakat, yaitu perlindungan terhadap hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.³³

Konsepsi negara hukum yang disebut istilah *The Rule of Law, and not of Man* berarti bahwa suatu kepemimpinan dalam pemerintahan yang sebenarnya adalah terdapat pada hukum, bukan pada orangnya.³⁴ Maka hukum merupakan raja yang menjadi acuan bagi semua orang yang terdapat di negara tersebut, tak terkecuali kepala pemerintahan beserta segenap jajarannya. Istilah negara hukum di Indonesia berasal dari terjemahan *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*. Sebagaimana diidentifikasi oleh Rescoe Pound, *Rechtsstaat* memiliki karakter administratif sedangkan *the Rule of Law* berkarakter yudisial. *Rechtsstaat* bersumber dari tradisi hukum negara-negara Eropa Kontinental yang bersandar pada *civil law* dan legisme yang menganggap hukum adalah hukum tertulis, dan kebenaran hukum dan keadilan di dalam *rechtsstaat* terletak pada ketentuan bahkan pembuktian tertulis. Sedangkan *The Rule of Law* berkembang dalam tradisi hukum negara-negara Anglo Saxon yang mengembangkan *common law* (hukum tak tertulis), kebenaran hukum dan keadilan di dalamnya bukan semata-mata hukum tertulis.³⁵

33 Juniarto, Negara, *op.cit*, hlm. 53.

34 Jimly. Konstitusi. *Op.Cit*. hlm. 299

35 Mahfud MD, *Op.cit*, hlm. 24-25.

Adapun ciri-ciri negara hukum *rechtsstaat* yaitu:

1. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.³⁶
4. Dalam konsep negara hukum (*rule of law*) eropan kontinental, prinsip supremasi hukum merupakan inti utamanya. Menurut Dicey, makna supremasi hukum yaitu hukum menduduki tempat tertinggi, lebih tinggi dari kedudukan raja, terhadapnya raja dan pemerintahannya harus tunduk, dan tanpa ada hukum maka tidak ada raja dan tidak ada pula kenyataan hukum ini.³⁷

Albert Venn Dicey (1835-1922) mengemukakan adanya tiga prinsip yang berlaku bagi suatu negara hukum, yaitu³⁸:

1. Prinsip supremacy of law
2. Prinsip equality before the law
3. Prinsip the constitution based on individual rights.

³⁶ Ni;matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 9.

³⁷ Munir Fuady. *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung: Refika Aditama, 2009. hlm 2.

³⁸ A.V. Dicey, dalam Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung: Yapemdo, 2006, hlm. 256.

Menurut Franz Magnis-Suseno, terdapat dua unsur dalam paham negara hukum. Pertama, hubungan antara pemerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, tetapi berdasarkan norma yang objektif juga mengikat pihak yang memerintah. Kedua, norma yang objektif itu, hukum, memenuhi syarat bukan hanya secara formal, melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan ide hukum.³⁹

Konsep negara hukum dapat dibeda-bedakan kedalam beberapa konsep berikut⁴⁰:

1. Konsep negara hukum yang liberal
2. Konsep negara hukum yang formal
3. Konsep negara hukum yang substansial/material.

Konsep negara hukum yang liberal adalah negara hukum yang hanya menjaga ketertiban masyarakat, dan tidak terlalu aktif dalam menjaga kepentingan rakyat. Sedangkan konsep negara hukum formal adalah negara di mana pemerintahannya dan seluruh cabang pemetintahannya tunduk kepada hukum tertulis yang berlaku, seperti konstitusi dan undang-undang yang padanya terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi yaitu:

1. Adanya pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia
2. Adanya pemisahan kekuasaan

39 Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia, 1999, hlm.295.

40 Astim Riyanto. *Op. Cit.* hlm. 249-250.

3. Pemerintahan dijalankan berdasarkan undang-undang
4. Adanya pengadilan administrasi

Selanjutnya yang dimaksud dengan konsep negara hukum substansial/material adalah negara yang didasarkan kepada hukum, tetapi tidak terbatas hanya kepada hukum formal saja, melainkan hukum yang adil yang mengutamakan kesejahteraan rakyatnya.

Symposium mengenai negara hukum pada tahun 1966 di Jakarta merumuskan sifat negara hukum dan ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum, yaitu:

1. Sifat negara hukum itu ialah yang alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat pada aturan-aturan yang telah ditentukan lebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan itu atau singkatnya disebut prinsip *rule of law*.
2. Ciri-ciri khas suatu negara hukum adalah: (a) pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan; (b) peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta tidak dipengaruhi oleh kekuasaan atas kekuatan apapun juga; (c) legalitas, dalam arti dalam semua bentukanya.⁴¹

41 Iriyanto A. Baso Ence, Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi, Bandung: Alumni, 2008, hlm. 49.

D. Demokrasi Dalam Negara

Demokrasi mulai tumbuh sejak zaman Yunani, yang ditandai dengan munculnya “negara kota” (*Polis*) di Athena. Polis adalah bentuk demokrasi pertama. Sebagaimana dijelaskan Pericles, bahwa pemerintahan Athena disebut demokrasi karena administrasinya berada di tangan pihak banyak.⁴² Demokrasi berasal dari kata-kata Latin *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan), yang selalu diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa komunitas politiknya turut berpartisipasi melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah harus mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada kelompok mayoritas tersebut.⁴³ Senada dengan Strong, menurut Soehino demokrasi adalah sistem politik mengenai tata cara mengikut sertakan rakyat dalam membuat suatu keputusan.⁴⁴ Dalam suatu negara demokrasi, partisipasi rakyat merupakan prinsip dasarnya, sesuai dengan pengertian demokrasi, yang berarti “pemerintahan oleh rakyat”.⁴⁵ sistem negara hukum lebih dahulu ada daripada sistem demokrasi, meskipun demikian dalam perkembangannya saat ini antara negara hukum dengan negara demokrasi merupakan kembar siam yang tidak mungkin terpisahkan. Sebab tidak akan mungkin ada

42 Abu Bakar Ebyhara, *op.cit*, hlm. 261.

43 Strong, *Konstitusi, Op.cit*, hlm, 17.

44 Soehino, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: BPF, cet 1, 2010, hlm. 13.

45 Munir Fuady, *Teori. Op.Cit.* hlm. 136

negara hukum tanpa adanya demokrasi, demikian pula sebaliknya, keduanya berjalan dengan seiring-sejalan.⁴⁶

Menurut Montesquieu, pemerintahan demokratis ber-sandar pada tiga dukungan utama yaitu:

(i) kebajikan (*virtue*) politik, (ii) kesetaraan, dan (iii) kesederhanaan. Kebajikan politik mendorong warga negara untuk menempatkan kebutuhan publik di atas kepentingan pribadi, kesetaraan dalam kadar tertentu dijaga, dan konsumsi dilaksanakan secara sederhana sehingga ketamakan tidak menggerogoti loyalitas kepada negara.⁴⁷

Menurut Jimly⁴⁸, terdapat sebelas prinsip pokok yang terkandung dalam negara hukum yang demokratis, yaitu:

1. Adanya jaminan persamaan dan kesejahteraan dalam kehidupan bersama;
2. Adanya pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama;
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama itu;

46 *Ibid.* hlm. 15

47 Montesquieu. *The Spirit of Laws* dalam *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (penerjemah: M. Khoril Anam), Bandung: Nusa Media, 2011, hlm. 45.

48 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dalam Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Kompas, 2005, hlm. 229-300.

5. Adanya pengakuan dan penghormatan terhadap HAM;
6. Adanya pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antara lembaga negara, baik secara vertical maupun horizontal;
7. Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak dengan kewibawaan putusan tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran;
8. Adanya lembaga peradilan yang dibentuk khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintah;
9. Adanya mekanisme judicial review oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif, baik yang ditetapkan oleh lembaga legislative maupun eksekutif; dan
10. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip diatas.
11. Adanya pengakuan terhadap asas legalitas atau due process of law dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

Seiring dengan perjalanan demokrasi dan negara hukum, Miriam Budiarto menyatakan bahwa ciri khas demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak

sewenang-wenang terhadap warga negaranya.⁴⁹ Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi.

Syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* ialah:

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara procedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*).
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan berposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).⁵⁰

Demokrasi dilihat dari dari sudut keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan, dibagi kedalam beberapa konsep demokrasi yaitu:

1. Demokrasi Perwakilan
2. Demokrasi Langsung
3. Demokrasi dengan Partai Tunggal.⁵¹

49 Miriam Budiarjo, *Op.cit*, hlm. 107.

50 *Ibid.* hlm. 116.

51 Munir. Teori, *Op.Cit.* hlm. 134-135.

Esensi pemerintahan demokratis sekurang-kurangnya ditandai beberapa hal yang mendasari implementasinya dalam ralitas kehidupan bermasyarakat dan bernegara:

1. Pemerintahan demokrasi tidak mengedepankan kekuasaan dan melayani kebutuhan penguasa semata, tetapi sebagai sebuah pemerintahan demokratis memperhatikan pula aspek keadilan bagi seluruh masyarakatnya dalam berbagai bidang kehidupan.
2. Pemerintahan demokrasi memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh warga negaranya, baik untuk menjadi penguasa atau pemegang kekuasaan maupun sebagai rakyat biasa yang harus menerima perintah penguasa.
3. Pemerintahan demokrasi menagatasi berbagai permasalahan dengan cara damai, baik perselisihan pergantian pernguasa, maupun menghadapi perubahan-perubahan yang berimplikasi pada langkah pemerintah yang tidak demokratis dalam proses pengambilan keputusan terhadap berbagai kebijakan pemerintahannya.
4. Pemerintahan demokrasi tidak dapat mengabaikan kepentingan rakyat dan hak-hak asasi warga negaranya, tetapi memberikan perhatian dan komitmen yang tegas terhadap persoalan fundamental. Menghargai dan mejunjung tinggi kepentingan rakyat serat menjamin dan melindungi hak-hak asasi warga negaranya, menjadi salah satu ukuran yang membedakan pemerintahan yang berwujud demokrasi dan pemerintahan yang

mempraktikkan prinsip-prinsip demokrasi, oligarki dalam penyelenggaraan pemerintahannya.⁵²

E. Bentuk Negara dan Bentuk Pemerintahan

Mengenai bentuk negara dan pemerintahan terdapat perbedaan di kalangan ahli, ada yang menyatakan bentuk negara sama dengan pemerintahan, keduanya menjadi kesatuan, dan ada yang membedakan antara bentuk dan pemerintahan. Namun, dalam tulisan ini penulis cenderung membedakan antara bentuk negara dan pemerintahan.

Bentuk negara menyatakan susunan atau organisasi negara secara keseluruhan, mengenai struktur negara yang meliputi segenap unsur-unsurnya, yaitu daerah, bangsa dan pemerintahan.⁵³ Sedangkan bentuk pemerintahan khusus menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan saja dengan tidak menyinggung struktur pemerintahan daerah yang berada dalam bentuk negara. Jimly memberikan penjelasan mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan sebagaimana berikut:

Perbincangan mengenai bentuk negara (*staats-vormen*) terkait dengan pilihan-pilihan antara bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), bentuk negara serikat (*federal, bonds-staat*), atau bentuk konfederasi (*confederation, staten-bond*). Adapun perbincangan mengenai bentuk pemerintahan (*regerings-vormen*)

52 Iriyanto, *op.cit*, hlm. 83-84.

53 Titik Tri Wulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006, hlm.89

berkaitan dengan pilihan antara bentuk kerajaan (*monarki*), atau bentuk republik.⁵⁴

a. Bentuk Negara

1) Negara Kesatuan

Menurut C.F. Strong, negara kesatuan adalah negara yang diorganisir di bawah satu pemerintahan pusat.⁵⁵ Lebih jauh menurutnya bahwa negara kesatuan adalah negara yang memiliki pelaksanaan kebiasaan otoritas legislatif tertinggi oleh satu kekuasaan pusat.⁵⁶ Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatan rakyatnya tak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Dengan demikian ada dua sifat penting negara kesatuan, yaitu:

1. Supremasi parlement pusat, dan ;
2. Tidak adanya badan berdaulat tambahan.⁵⁷

Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat....⁵⁸ Dalam Negara Kesatuan kekuasaan negara terletak pada pemerintah pusat bukan pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat dapat menyerahkan

54 Jimly, Konstitusi, *op.cit*, hlm. 211.

55 Strong, *op.cit*. hlm. 85.

56 *Ibid* hlm. 105.

57 *Ibid*, hlm. 111.

58 Moh. Kusnardi dkk, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1994, hlm. 207.

sebagian kekuasaannya kepada pejabat-pejabatnya di daerah (dalam rangka dekonsetrasi) atau kepada daerah berdasarkan hak otonomi (dalam rangka desentralisasi).⁵⁹ Adapun adanya kewenangan bagi pemerintah daerah untuk membuat peraturan tidak berarti pemerintah daerah berdaulat, sebab pengawasan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat.⁶⁰

Menurut Mahfud, negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau melalui dekonsentrasi.⁶¹ Dalam sistem Negara Kesatuan, biasanya kewenangan pemerintah daerah yang dirinci, sedangkan kekuasaan yang tidak dirinci dianggap dengan sendirinya merupakan kewenangan pemerintah pusat (*residual power*).⁶²

Dengan mengutip pendapat Moh Kusnardi, Tutik memberikan penjelasan tentang negara kesatuan, yaitu:

“Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintahan Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara dan tidak ada saingannya dari Badan Legislatif Pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan

59 Andi Mustari Pide, *op.cit*, hlm. 29.

60 Miriam Budiarto, eds rev, *Op.cit*. hlm. 269

61 Mahfud. *Membangun Politik. Op.Cit*. hlm. 215.

62 Jimly. *Konstitusi, Op.Cit*. hlm. 236.

yang di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas”.⁶³

Negara kesatuan dapat dibagi menjadi dua bentuk:

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi di mana segala sesuatu di dalam negara itu langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya;
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi di mana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swatantra.⁶⁴

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaas*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama dengan organ-organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sementara itu desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) bersifat otonom.⁶⁵

Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan desentralisasi dapat dijumpai di Indonesia. Negara

63 Titik Tri Wulan Tutik, *op.cit*, 177-178.

64 C.S.T Kansil, *Hukum Tata, Op.cit*, hlm. 120.

65 Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2010, hlm.25.

kesatuan dengan sistem sentralisasi pernah diterapkan di Indonesia pada masa sebelum reformasi, dan kemudian setelah reformasi, Indonesia menerapkan sistem desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah seluas-luasnya.

Busroh memberikan penjelasan mengenai negara kesatuan yaitu:

“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.”⁶⁶

Dengan demikian bagi warga negara kesatuan hanya ada terasa satu pemerintahan saja. Itulah sebabnya Miriam Budiardjo menyatakan bahwa bila dibandingkan dengan negara federal dan konfederasi, maka negara kesatuan itu merupakan bentuk negara di mana ikatan serta integritas paling kokoh.⁶⁷ Senada dengan pendapat Miriam, dengan mengutip pendapat Fred Iswara, Ni'matul Huda menyatakan bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika

⁶⁶ Abud Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1990, hlm. 64.

⁶⁷ Miriam (eds.rvs). *Op. Cit*, hlm. 270.

dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).⁶⁸

Dari beberapa pengertian di atas mengenai negara kesatuan, terlihat bahwa dalam suatu negara kesatuan, peran pemerintah pusat menjadi lebih dominan atau memiliki otoritas yang lebih luas dalam menjalankan pemerintahan dibanding dengan pemerintah daerah. Adapun pembagian wewenang atau pendistribusian kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dilakukan melalui sentralisasi langsung dibawah komando pusat, atau melalui desentralisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

2) Negara Federal

Menurut Strong, Negara federal adalah negara dengan sejumlah negara sederajat yang bersatu untuk tujuan-tujuan bersama.⁶⁹ Dengan mengutip pendapat Dicey, lebih jauh menurut CF Strong bahwa negara federal adalah suatu alat politik yang dimaksudkan untuk merekonsiliasikan kekuasaan dan persatuan nasional dengan pemeliharaan hak-hak negara. Pada negara federal, kekuasaan pemerintah pusat dibatasi oleh kekuasaan tertentu yang dijamin bagi unit-unit federasi tersebut.⁷⁰

Sedangkan Andi memberikan penjelasan mengenai bentuk negara federal yaitu:

68 Ni'matul Huda, *Problematika Op.cit*, hlm. 19.

69 Strong, *Konstitusi, Op.cit*, hlm. 85.

70 *Ibid*, hlm. 86.

Suatu negara dikatakan *Federal State* bila kekuasaan dalam negara seluruhnya dibagi antara pemerintah federal dan pemerintah negara-negara bagian yang berfederasi, sehingga pemerintah federal mengendalikan kekuasaan dalam suatu lingkungan tertentu dan negara bagian mengendalikan kekuasaan tertentu yang lain tanpa pengawasan pemerintah federal, yang semuanya diatur dalam suatu konstitusi.⁷¹

Prinsip federal ialah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu sama lain.⁷² Negara federal ditandai oleh fakta bahwa negara-negara bagian memiliki suatu derajat otonomi konstitusional, yaitu organ-organ legislatif dari masing-masing negara bagian berkompeten dalam masalah konstitusi, perubahan konstitusi negara-negara bagian dapat dilakukan melalui undang-undang dari negara bagian itu sendiri.⁷³

Pembentukan negara federal yang sebenarnya memerlukan dua syarat; jika salah satunya tidak terpenuhi, maka penyatuan itu tidak dapat terwujud, yaitu:

1. Adanya rasa kebangsaan di antara negara-negara yang membentuk federasi.
2. Meskipun meinginkan persatuan (*union*), unit-unit yang membentuk federasi tidak menghendaki adanya

71 Andi. Otonomi, *Op.Cit.* hlm. 24.

72 Miriam. Dasar-dasar Ilmu Politik, eds rev *Op.Cit.* hlm. 270.

73 Kelsen. Teori Umum, *Op.Cit.* hlm. 449.

kesatuan (*unity*); karena jika menghendaki kesatuan, mereka tidak akan membentuk negara federal, melainkan negara kesatuan.⁷⁴

Menurut Strong ada tiga hal yang membedakan negara federal yang dengan lainnya, yaitu:

1. Cara pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian. Kekuasaan bisa didistribusikan dengan salah satu dari dua cara yaitu konstitusi merumuskan kekuasaan yang dimiliki otoritas federal dan menyerahkan sisanya (*reserve of powers*) kepada unit-unit federasi, atau sebaliknya. Jika kekuasaan simpanan atau sisa (*reserve of powers*) ada pada otoritas federal, maka konstitusinya lebih mendekati konstitusi negara kesatuan dibandingkan jika kekuasaan ada pada otoritas federal. Negara semacam itu dikatakan kurang bersifat federal.
2. Bentuk otoritas untuk melindungi supremasi konstitusi di atas otoritas federal dan otoritas negara bagian jika muncul konflik di antara keduanya.
3. Menurut cara perubahan konstitusi jika dikehendaki adanya perubahan semacam itu.⁷⁵

Jika konstitusi mendefinisikan otoritas federal, tujuannya adalah untuk mengawasi kekuasaan otoritas federal, demikian pula halnya dengan kekuasaan otoritas unit-unit federasi. Unit-unit federasi ingin mempertahankan independensinya, juga mempertahankan keselamatan federasi itu. Unit-unit

⁷⁴ Strong, *Konstitusi, Op.cit*, hlm. 139.

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 140.

federasi menginginkan satu negara federal dengan kekuasaan nyata yang dapat menjadi wahana untuk mengekspresikan rasa kebangsaannya. Namun, pada saat yang sama, mereka ingin sejauh mungkin mempertahankan karakter masing-masing sebagai negara. Lebih dari itu, mereka berharap dapat mendefinisikan kekuasaan federal dan lebih besar kekuasaan simpanan (*reserve of powers*) bagi mereka sendiri.⁷⁶ Sistem federal biasanya teretus ketika pendiri negara dan pembuat konstitusi (dasar negara) ingin mengombinasikan antara pemerintahan pusat yang cukup kuat untuk mempertahankan tatanan bersama dengan bagian-bagiannya yang kuat.⁷⁷

Berdasarkan pengalaman sejarah di masa lalu ketika Belanda menggugat kembali kemerdekaan Indonesia dan bermaksud menjajah kembali, Indonesia pernah menerapkan bentuk negara federal dengan menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS), yang merupakan hasil dari kesepakatan antara Indonesia dengan Belanda dalam Konferensi Meja Bundar (KMB). Namun, usia dari RIS tidak berlangsung lama, beberapa saat kemudian bentuk negara Indonesia kembali kepada bentuk negara kesatuan.

3) Negara Konfederasi

Dengan mengutip pendapat Oppenheim, menurut Miriam negara konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh yang untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui

⁷⁶ *Ibid*, hlm, 140-141.

⁷⁷ Abu Bakar Ebyhara, Pengantar, *op.cit*, hlm. 213.

dengan menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap warga negara-negara itu.⁷⁸

Konstitusi dari sebuah konfederasi negara-negara merupakan sebuah tatanan hukum yang berlaku bagi seluruh teritorial negara-negara yang tergabung dalam masyarakat internasional. Masing-masing negara secara tersendiri, yang disebut negara-negara anggota, seperti negara bagian di dalam negara federal, juga merupakan masyarakat bagian, yang dibentuk oleh tatanan hukum daerah, yakni tatanan hukum nasionalnya masing-masing.⁷⁹

b. Bentuk Pemerintahan Monarki dan Republik

Dengan mengutip pendapat Jelinnek dan Leon Duguit, menurut Koesnardi bentuk pemerintahan dibagi menjadi dua, yakni kerajaan atau monarki dan republik. Duguit membedakan antara republik dan monarchie berdasarkan bagaimana kepala negara diangkat.⁸⁰ Jimly menyatakan jika jabatan kepala negara itu bersifat turun temurun, maka negara itu disebut kerajaan atau monarki. Jika kepala pemerintahannya tidak bersifat turun temurun, melainkan dipilih, maka negara itu disebut republik.⁸¹

78 Miriam. Dasar Ilmu Politik. Eds rev *Op.cit.* hlm. 268.

79 Hans Kelsen Teori Umum. *Op.cit.* hlm. 451.

80 Moh Kusnadi dkk, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Cv Sinar Bakti, cet 5, 1983, hlm. 167.

81 Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi Op,cit*, hlm. 211.

Di sisi lain Hans Kelsen juga memberikan gambaran tentang bentuk pemerintahan monarki dan republik, yaitu jika kekuasaan tertinggi suatu masyarakat berada di tangan seseorang, maka bentuk pemerintahan atau konstitusinya disebut monarki (kerajaan). Jika kekuasaan itu berada di tangan beberapa individu, maka konstitusinya disebut konstitusi republic.⁸² Negara republik bisa berbentuk aristokrasi atau demokrasi. Tergantung apakah kekuasaan tertinggi berada pada sekelompok orang kecil rakyat atau pada sebagian besar rakyat. Menurut sejarah republic adalah anti thesis monarki, dan istilah republik agak bebas digunakan pada berbagai jenis pemerintahan dengan kepala pemerintahan yang bukan raja dengan suatu sistem pemilihan untuk menduduki jabatan politik dengan berbagai pembebasan.⁸³

Monarki berasal dari bahasa Yunani *monos* yang berarti satu dan *archein* yang berarti pemerintah. Monarki merupakan jenis negara yang dipimpin oleh seorang penguasa kerajaan. Sistem Monarki adalah bentuk Negara tertua di dunia. Pada banyak Negara monarki raja hanyalah sekedar simbol kedaulatan Negara dan Perdana Menteri lebih berkuasa daripada Raja. Republik adalah sebuah Negara dimana sumber kekuasaan berasal dari rakyat, bukan dari keturunan atau bangsawan. Istilah ini berasal dari bahasa Latin *res publica* atau urusan rakyat banyak. Artinya Negara dimiliki, dikawal oleh rakyat.

Bentuk pemerintahan monarki terbagi tiga, yaitu:

82 Hans Kelsen, Teori, *Op.cit*, hlm. 401.

83 Chairul Anwar, Konstitusi, *Op.cit*, hlm. 27.

1. Monarki Mutlak (*absolute*): seluruh kekuasaan dan wewenang tidak terbatas atau mutlak. Perintah raja merupakan undang-undang yang harus dilaksanakan.
2. Monarki Konstitusional: dimana kekuasaan raja itu dibatasi oleh suatu konstitusi. Raja tidak boleh berbuat sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi dan segala perbuatannya harus berdasarkan dan sesuai dengan konstitusi.
3. Monarki Parlemen: dimana terdapat suara parlemen (DPR), terhadap dewan mana para menteri, baik perseorangan maupun secara keseluruhan bertanggung jawab sepenuhnya.⁸⁴

Sebagaimana halnya dalam pembagian bentuk monarki, bentuk pemerintahan dalam republic juga terbagai tiga, yaitu republic mutlak, konstitusional, dan republic parlementer.⁸⁵

Dengan mengutip pendapat Plato sebagai salah seorang filsuf Yunani terkemuka, Soehino membagi bentuk pemerintahan ke dalam lima bagian, yaitu:

1. Aristokrasi, yaitu suatu pemerintahan yang dipegang oleh sejumlah kecil para cerdik pandai yang memerintah berdasarkan keadilan. Akan tetapi, bilamana golongan kecil ini memerintah demi kepentingan golongannya sendiri dan tidak berdasarkan keadilan, timbullah keburukan serta kebobrokan.

84 C.S.T Kansil, Hukum Tata Negara, *Op.cit*, hlm. 191.

85 *Ibid*, hlm. 192.

2. Oligarki, yaitu suatu pemerintahan dipimpin oleh golongan kecil dan memperoleh kekayaan yang berlimpah-limpah sehingga rakyat menjadi miskin.
3. Timokrasi, yaitu suatu pemerintahan yang dipimpin oleh cerdik pandai yang lebih mementingkan kepentingannya dan muncullah penguasa yang kaya raya.
4. Demokrasi, yaitu suatu pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Akan tetapi, jika rakyat salah mempergunakan hak dan kemerdekaannya, lahirlah anarki atau keadaan kacau balau (*chaos*).
5. Tirani, yaitu suatu pemerintahan yang dipegang oleh seorang tiran yang bertindak sewenang-wenang, sehingga jauh dari cita-cita tentang keadilan.⁸⁶

Selain mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan, dalam suatu negara terdapat juga sistem pemerintahan yang merupakan bagian penting dalam suatu negara. Secara umum sistem pemerintahan terbagi atas tiga bentuk yakni sistem pemerintahan Presidensial, parlementer dan campuran yang kadang-kadang disebut “kuasi Presidensial” atau “kuasi parlementer”.⁸⁷

⁸⁶ Soehino, *Hukum Tata Negara Sistem Pemerintahan Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1993, hlm. 18.

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara)*, Jakarta: UI Press, cet 1, 1996, hlm. 59.

B A B I I I

TINJAUAN UMUM DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

A. Sistem Desentralisasi

Secara etimologi, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” (lepas) dan “*centrum*” (pusat), desentralisasi disebut sebagai lawan dari sentralisasi. United Nations memberikan penjelasan tentang desentralisasi bahwa *decentralization refers to the transfer of authority away from the nation capital whether by deconcentration to local (delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies.*⁸⁸ Dari keterangan tersebut terlihat bahwa desentralisasi merupakan pemindahan kekuasaan dari pusat dalam bentuk dekonsetrasi kepada pemerintah lokal (pendelegasian) atau pembagian wewenang kepada pemerintah lokal, yang pada intinya bahwa desentralisasi

88 United Nations, A Handbook of Public Administration: Current Concept and Practice with Special Reference to Developing Countries, New York: Departemen of Social Economic and Social Affair, 1961, hlm. 3.

dilakukan dengan atau melalui pendelegasian kewenangan (dekonsetrasi) dan pembagian kekuasaan (*devolution*) kepada pemerintah daerah.

Kartasapoetra memberikan penjelasan tentang dekonsetrasi dan devolusi, yang dimaksud dengan dekonsetrasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan devolusi ialah pelimpahan wewenang yang merupakan tugas jabatan yang diserahkan kepada daerah pemerintah otonom tingkat provinsi, kabupaten/ kotamadya dan kepada badan atau perusahaan negara sebagai *public corporation*.⁸⁹

Senada dengan penjelasan United Nations, Rondinelli dan Cheema memberikan penjelasan tentang desentralisasi yaitu *Decentralization in the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations, local government, or non government organization*.⁹⁰ Dari pengertian tersebut, terlihat bahwa desentralisasi yang dimaksud adalah dekonsetrasi dengan penegasan *administrative authority* yang hanya berupa pengalihan volume kerja dari pusat kepada daerah baik instansi pemerintah ataupun swasta

89 R. G. Kartasapoetra, *op.cit*, hlm. 98.

90 Dennis Rondinelli and G. Shabbir Chema, "Implementing Decentralization Policies: An Introduction" dalam Chema dan Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, California: Sage Publication Inc, 1988, hlm. 18.

tanpa pemberian otoritas secara penuh. Selanjutnya mereka menegaskan bahwa kewenangan yang diberikan dalam dekonsentrasi adalah *shifting of work from a central government ministry or agency headquarters to its own field staff located in offices outside of the national capital, without transferring to them the authority to make decisions or to exercise discretion in carrying them out.*⁹¹

Dengan mengutip pendapat Henry Maddick, Lukman membedakan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi, menurutnya desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, sedangkan dekonsentrasi merupakan pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada di bawahannya.⁹²

Menurut Koesomahatmadja, desentralisasi adalah sistem mewujudkan asas demokrasi, yang dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara. Desentralisasi dalam arti ketatanegaraan merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁹³ Dengan mengutip pendapat Juniarto, menurut Ni'matul desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus

91 *Ibid*, hlm. 18.

92 Lukman Hakim, *Filosofifi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah*, Malang: Setara Press, 2012, hlm. 20.

93 Koesomahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1979, hlm. 14.

urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.⁹⁴

Sementara menurut Sunarso dengan mengutip pendapat Philip menyatakan bahwa desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu dari suatu negara.⁹⁵ Benyamin Hoessen menyatakan bahwa desentralisasi adalah pembentukan daerah dan atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.⁹⁶

Dengan mengutip pendapat Hadjon mengenai desentralisasi, Tutik menyatakan bahwa:

Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.⁹⁷

94 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, cet 6, 2011, hlm. 311.

95 Siswanto Sunarso, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm.13.

96 Benyamin Hoessen, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah di Tingkat II Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah...*(Tesis). Jakarta: PPS-UI, 1993.

97 Titik Tri Wulan, *Op.cit.* hlm. 185.

Sementara menurut Josef Riwu Kaho dengan mengutip pendapat Liang Gie, terdapat beberapa alasan dianutnya desentralisasi, yaitu:

1. Dilihat dari sudut pandang politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.
4. Dari sudut cultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi perlu dilakukan karena pemerintah

daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.⁹⁸

Menurut Lukman, pembagian kekuasaan pada negara federal dilakukan berdasarkan teori residu, yaitu kewenangan pemerintah pusat (federal) dirinci dan ditentukan berdasarkan konstitusi.⁹⁹ Dalam hal desentralisasi, Hans Kelsen juga menyebutnya sebagai pembagian tertorial antara pusat dan daerah yang disebutnya sebagai norma hukum pusat dan norma bagian atau daerah. Kelsen juga menegaskan salah satu alasan utama dari desentralisasi adalah semata-mata bahwa desentralisasi memberi kemungkinan pengaturan masalah yang sama secara berbeda untuk daerah-daerah yang berbeda.¹⁰⁰

Desentralisasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan sebuah demokrasi, akan tetapi Kelsen menerangkan bahwa demokrasi bisa sentralistis dan juga desentralistis dalam arti yang statis; tetapi desentralisasi memungkinkan untuk lebih mendekati ide demokrasi daripada sentralisasi.¹⁰¹ Senada dengan Kelsen, dalam menjelaskan hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi dalam negara kesatuan, Lukman menegaskan bahwa antara keduanya tidak bisa ditiadakan sama sekali, dua konsep, sistem, bahkan teori yang dimaksud saling melengkapi dan membutuhkan dalam kerangka yang ideal sebagai sendi negara

98 Josef Riwu Kaho, *Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo, 2005, hlm. 8-9.

99 *Ibid*, hlm. 16.

100 Hans Kelsen, *Teori Umum*, *op.cit*, hlm, 431.

101 *Ibid*, hlm. 442.

demokratis.¹⁰² Senada juga dengan pendapat Mariun yang menyatakan bahwa tujuan dianutnya desentralisasi yaitu demi terciptanya efektifitas pemerintahan dan demi terlaksananya demokrasi.¹⁰³

Dalam bentuk konkrit, pengertian desentralisasi di Indonesia dituangkan dalam beberapa undang-undang. Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, Pasal 1 butir b, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir e dinyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 7 menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan keterangan di atas, desentralisasi di Indonesia sudah dikenal semenjak beberapa puluh tahun lalu sebelum era reformasi, sebagaimana terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1974. Meskipun beratasnamakan desentralisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah di

102 Lukman Hakim, *Op.cit.* hlm. 17.

103 Mariun, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta: UGM, 1975, hlm. 30.

Indonesia tetap menuai kontroversi karena substansi desentralisasi masih belum jelas dan lebih cenderung menjadi sebuah eksperimen yang tidak pernah selesai. Seperti halnya pada era orde baru, meskipun dalam UU dikenal istilah desentralisasi, sebagian besar kalangan menilai bahwa karakter pemerintahan pada era orde baru adalah sentralisasi. Demikian juga pasca reformasi, dengan maksud untuk menerapkan sistem desentralisasi sebagai upaya demokratisasi, desentralisasi yang dilaksanakan menjadi berlebihan atau kebablasan, hal ini ditandai dengan munculnya berbagai permasalahan di daerah seperti munculnya raja-raja kecil dan korupsi terjadi di berbagai sektor, terlebih lagi bahwa porsi desentralisasi yang diberikan kepada semua daerah tidak merata, seperti adanya daerah khusus dan istimewa. Hal tersebut menunjukkan bahwa Indonesia masih belum menemui bentuk desentralisasi yang ideal bagi nega kesatuan Indonesia.

B. Sistem Otonomi

Dengan dianutnya sistem desentralisasi maka akan memunculkan istilah pemerintah setempat atau local (*local government*), yang kemudian dikenal dengan sebutan daerah otonom. Pemerintah lokal menurut Josef Riwu Kaho berdasarkan pengertian yang diberikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)¹⁰⁴, yaitu *Local government is a political subdivision of a nation or state constituted by law, which has substansial control over local affairs including the power to impose taxes, the governing body of which is elected or appointive.*

104 Josef Riwu Kaho, *Op.cit*, hlm. 7.

Istilah otonomi berasal dari kata dalam bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan.¹⁰⁵ Saragih menyebutkan pengertian otonomy dalam bahasa Yunani (*Greek*)¹⁰⁶, yaitu:

The quality or state being independent, free, and self directing. Atau The degree of self determination or political control passed by a minority group, territorial division or political unit in its relations to the state or political community of which it forms a part and extending from local to full independence.

Menurut *Encyclopedia of Social Science* sebagaimana dikutip oleh Hakim, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body its actual independence*. Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*, dan dengan demikian daerah yang memiliki *legal sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*.¹⁰⁷

Yang disebut dengan otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi.¹⁰⁸ Dengan mengutip pendapat Wajong, menurut Hakim otonomi adalah kebebasan

105 Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Bandung: Djambatan, 2004, hlm. 88.

106 Saragih, *Op.cit*, hlm. 39-40.

107 Lukman, *Op.cit*, hlm. 34.

108 Hans Kelsen, *Teori Umum*, *Op.cit*. hlm. 445.

untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.¹⁰⁹ Sementara menurut Salam dengan mengutip pendapat Fernandez, otonomi adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.¹¹⁰

Sunindhia dengan mengutip pendapat Logeman menyatakan bahwa otonomi adalah kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Namun, kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan.¹¹¹ Unsur pertanggung jawaban dari pemberian kesempatan meliputi dua hal yaitu:

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.¹¹²

109 Lukman, *Op.cit.* hlm. 35.

110 Dharma Setyawan Salam, *Op.cit.* hlm. 89.

111 Sunindhia, *Paktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, 1987, hlm.35

112 Ateng Syarifudin, *Pasang Surut Otonoi Daerah*, Bandung: Binacipta, 1985, hlm. 18.

Dalam bentuk konkrit, pengertian otonomi daerah di Indonesia juga dituangkan dalam beberapa undang-undang. Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Pasal 1 butir c dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku. Di era reformasi menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir h dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 5 dinyatakan bahwa 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.

C. Sejarah Sigkat Otonomi Daerah di Indonesia

Fluktuasi perjalanan Pemerintahan Daerah di Indonesia melalui pelaksanaan otonomi daerah terbagi dalam beberapa periode yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, seiring berubah-ubahnya iklim politik di tanah air. Sejak awal kemerdekaan, politik hukum otonomi daerah senantiasa digariskan melalui proses eksperimen yang seperti tak pernah selesai. Ia selalu berubah dan diubah sesuai

dengan perubahan konfigurasi politik.¹¹³ Politik adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat. Bagian yang substansial dari politik hukum akan terletak di bidang studi mengenai teknik-teknik perundang-undangan.¹¹⁴ Adapun kilas perjalanan otonomi daerah di Indonesia pasca kemerdekaan sampai era reformasi adalah sebagai berikut:

a. Awal Kemerdekaan

Undang-undang Dasar 1945 sendiri mengatur mengenai hubungan antara pusat dengan daerah dalam Pasal 18 dan penjelasannya yang memungkinkan pemberian status otonom kepada daerah-daerah.¹¹⁵ Pasal tersebut kemudian menjadi cikal bakal tumbuh dan berkembangnya pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam beberapa periode.

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

113 Mahfud. *Membangun Politik*. *Op. Cit.* hlm. 217.

114 Satjipto. *Op. Cit.* hlm 353.

115 Jazim Hamidi, dkk, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Malang: UB Press, 2011, hlm. 66.

Muh Yamin adalah orang yang pertama kali membahas masalah pemerintah daerah dalam sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945 yang kemudian diakomodir dalam ketentuan Pasal 18 tersebut, dengan pernyataannya:

“Negeri, desa, dan segala persekutuan hukum adat yang diperbaharui dengan jalan nasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintah Daerah untuk menjalankan pemerintahan urusan dalam, pangreh praja”.¹¹⁶

M Yamin melampirkan rancangan sementara UUD yang memuat tentang Pemerintahan Daerah dan berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan mengingat permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”¹¹⁷

Undang-undang yang pertama kali lahir di Indonesia yakni UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, adalah undang-undang desentralisasi yang pengundangannya disponsori oleh BP-KNIP. Meskipun UU ini hanya berisi 6 pasal, tetapi

116 M Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*, Jakarta: Siguntang, 1971, hlm. 100.

117 *Ibid.* hlm. 724.

memberi pengertian yang jelas tentang Komite Nasional Daerah sebagai salah satu alat kelengkapan pemerintah daerah serta sistem rumah tangga daerah.¹¹⁸ UU No. 1 Tahun 1945 secara maksimal, sesuai kondisi pada saat itu, berusaha melaksanakan ketentuan Pasal 18 dan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dan Penjelasannya, walaupun terdiri dari 6 pasal disertai penjelasannya yang agak luas dan sedikit rumit.¹¹⁹

UU No. 1 Tahun 1945 menjelaskan bahwa kedudukan Kepala Daerah bersifat dualisme, yaitu sebagai wakil Pemerintah Pusat, dan sebagai ketua/ pemimpin badan-badan perangkat Daerah yaitu KND/BPRD dan badan eksekutif.¹²⁰ Dualisme juga dapat dilihat pada adanya pemerintahan yang memiliki KND dan ada yang tidak memiliki. Berbagai dualisme itu kemudian mendorong pemerintah membuat UU baru sehingga pada tahun 1948 diundangkan UU No. 22 Tahun 1948 yang secara eksplisit, seperti termuat dalam Penjelasan Umum butir 1, menyebut kelemahan UU No. 1 Tahun 1945 sebagai alasan pengundangnya, dan UU No. 1 1945 menganut asas otonomi formal.¹²¹

b. Perubahan Tahun 1948 dan RIS

Pada tahun 1948 disahkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah

118 Mahfud MD. *Politik. Op. Cit.* hlm. 329.

119 Andi Mustari Pide, *Op.cit*, hlm. 66.

120 *Ibid.* hlm. 67.

121 Mahfud. *Politik Hukum*, Jakarta: LP3ES. hlm 330.

Tanggungnya Sendiri, guna menyempurnakan undang-undang sebelumnya yang dirasakan masih dualistik. UU. No. 22 Tahun 1948 ini menganut asas otonomi formal dan materiil sekaligus. Ini terlihat dari Pasal 23 (2) yang menyebut urusan yang diserahkan kepada daerah (materiil) dan Pasal 28 yang menyebutkan adanya pembatasan-pembatasan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk membuat Perda tertentu yang telah diatur oleh pemerintahan yang tingkatannya lebih tinggi.¹²² UU No. 22 Tahun 1948 menyiratkan hasrat pusat untuk memberikan otonomi yang lebih luas kepada daerah dengan menjadikan “desa” sebagai letak titik berat otonominya.¹²³

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 diundangkan tanggal 10 Juli 1948 atau hampir 3 tahun setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Walaupun undang-undang ini ditetapkan pada UUD 1945 berlaku secara formal, tetapi sistem pemerintahan yang dianut sudah berubah, bukan lagi presidensial (yang semu) sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945, tetapi sudah berubah menjadi sistem parlementer. Menteri-Menteri bukan lagi bertanggung jawab kepada Presiden tetapi kepada Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat¹²⁴ Perubahanketatanegaraan(sistempemerintahan)diPusat tersebut, mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Konstruksi sistem pemerintahan di Pusat mengenal pertanggungjawaban Menteri berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 dilaksanakan juga pada pemerintahan

122 Mahfud MD, *Membangun Politik. Op. Cit.* hlm. 218.

123 Mahfud MD, *Politik Hukum. Op. Cit.* hlm. 330.

124 Andi Mustari Pide. *Op. Cit.* hlm. 70.

di daerah.¹²⁵ Undang-undang tersebut menetapkan 3 tingkatan Daerah Otonom (daerah yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri), yaitu Provinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil).

Dalam Penjelasan UU No. 22 Tahun 1948 dinyatakan bahwa Pasal 33 UUD menyebutkan negara dan rakyat Indonesia harus makmur. Untuk mendapatkan kemakmuran ini harus dimulai dari bawah dari desa. Oleh karena itu desa harus dibuat dalam keadaan senantiasa bergerak maju (dinamis), maka dari itu desa dimasukkan dalam lingkungan pemerintahan yang diatur sempurna, bahkan bukan hanya demikian, tetapi juga akan diusulkan supaya bimbingan terhadap daerah-daerah yang mendapat menurut undang-undang 1948 lebih diutamakan diadakan di desa.

Pada era UU No. 22 Tahun 1948, Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang diketuai oleh Kepala Daerah. Meskipun pengangkatan kepala daerah dilakukan oleh pusat atau pemma yang lebih tinggi, namun UU No 22 Tahun 1948 ini jauh lebih demokratis dan responsif.¹²⁶

Pasca disahkannya UU No. 22 Tahun 1948 sebagaimana dimaksud, setahun kemudian terjadi gejolak di Indonesia, yaitu perubahan bentuk negara dari bentuk kesatuan menjadi serikat. Republik Indonesia Serikat (RIS) dibentuk pada tahun 1949, hal tersebut sebagai akibat dari agresi militer yang dilakukan oleh Belanda pada tahun 1947 dan 1948 dengan maksud untuk

125 *Ibid.* hlm. 71.

126 Jazim Hamidi dkk. *Op. Cit.* hlm. 67.

menguasai kembali Indonesia pasca kepergian Jepang. Seiring dengan kekacauan yang terjadi di Indonesia pasca beberapa tahun merdeka, berbagai upaya perundingan dilakukan oleh wakil-wakil dari pemerintah Indonesia dengan Belanda untuk tetap menjaga kemerdekaan Indonesia, dan pada akhirnya melalui Konferensi Meja Bundar (*Round Table Conference*) yang diselenggarakan di Den Haag pada tanggal 23 Agustus 1949 – 2 November 1949 dengan dihadiri oleh perwakilan dari Republik Indonesia, Belanda dan Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia, telah menetapkan tiga kesepakatan¹²⁷, yaitu:

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi 3 hal, yaitu (a) piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS; (b) status uni; dan (c) persetujuan perpindahan.
3. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949, bentuk negara adalah federasi. Karena bentuknya federasi, maka daerah-daerah yang tergabung dalam RIS disebut negara bagian dan satu-satunya kenegaraan yang tegak sendiri, yang berjumlah 16.¹²⁸ Perubahan dari bentuk kesatuan menjadi bentuk negara federal, telah memberikan dampak kepada perubahan

127 Jimly, Konstitusi, *op.cit*, hlm. 37.

128 Andi Mustari Pide, *op.cit*, hlm. 80.

pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Ketika berdirinya RIS, konsep pemerintahan daerah disesuaikan dengan konsep federal, pada masa ini daerah disebut sebagai negara bagian. Adapun konsep pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah yang diberlakukan adalah sebagaimana halnya yang terdapat pada bentuk negara federal pada umumnya, yaitu kewenangan pemerintah federal dirinci dan sisanya menjadi kewenangan negara bagian. Menurut Pasal 51 Konstitusi RIS, ada 44 urusan yang disepakati menjadi urusan pemerintah federal RIS sedang sisanya ada pada daerah-daerah bagian.¹²⁹ Di satu sisi Soenarko memberikan pandangan terhadap pembagian kekuasaan dalam RIS, sebagaimana dikutip Andi, yaitu:

“Sebagai suatu negara yang bersifat Bondstaat atau negara serikat, maka kekuasaan negara (RIS-pen.) hanya bersifat sisa yang diberikan padanya oleh negara bagian yang menjadi pokok kekuasaan. Negara serikat adalah suatu negara yang terikat pada bagiannya dan ibarat seorang Bapak yang kekuasaannya yang diambil oleh anak-anaknya yang sudah dewasa dan berumah tangga sendiri”.¹³⁰

Karena keberlangsungan RIS yang tidak lama, tidak banyak yang dikemukakan mengenai penyelenggaraan otonomi di masing-masing daerah bagian, selain hanya menyebutkan bahwa pada negara bagian Republik Indonesia berlaku UU No. 22 Tahun 1948,

129 *Ibid*, hlm. 85.

130 Andi, *loc.cit*.

pada daerah-daerah bagian yang lain mengatur bentuk penyelenggaraan rumah tangganya sendiri secara bebas.¹³¹ Pasca terbentuknya RIS pada tanggal 29 Desember 1949 yang telah mengubah bentuk negara kesatuan menjadi federal, tidak lama berselang terjadi gejolak dan bentuk negara dikembalikan kepada bentuk negara kesatuan.

Pada awal 1950 Mohammad Natsir, tokoh Masyumi yang pernah menjadi menteri penerangan dan perdana menteri, menyerukan Indonesia kembali ke NKRI. Dalam beberapa bulan seruan Natsir membuahkan hasil yaitu mengembalikan Indonesia menjadi NKRI dan membubarkan NRIS melalui UU Federal No. 7 Tahun 1950 yang diberlakukan sejak 17 Agustus 1950, dan pada pokoknya berisi dua hal, yaitu:

1. Bentuk negara Indonesia diubah menjadi negara kesatuan;
2. Konstitusi RIS 1949 diganti dengan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950).¹³²

c. Era Demokrasi Liberal

Dieraberlakukannya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950, gagasan otonomi nyata yang seluas-luasnya tak dapat dibendung sehingga lahir Undang-Undang No 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Di sini, dari sudut undang-undang sudah dikenal adanya pemilihan kepala daerah secara langsung, meski ia belum sempat dilaksanakan karena

¹³¹ *Ibid*, hlm. 86.

¹³² Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: RajaGrafindo, 2010, hlm. 122.

terjadi perubahan politik.¹³³ UUDS 1950 menganut sistem pemerintahan parlementer, karena itu sangatlah wajar bila sistem pemerintahan menurut UUDS 1950 ini dianut juga oleh pemerintah daerah berdasarkan UU. No. 1 Tahun 1957.¹³⁴

Sesuai dengan ketentuan Pasal 131 UUDS 1950 maka otonomi yang dianut adalah “otonomi seluas-luasnya”. UU No. 1 Tahun 1957 mengikuti watak demokrasi liberal sehingga di dalamnya termuat penegasan tentang keinginan otonomi yang seluas-luasnya yang diwujudkan dalam asas otonomi nyata.¹³⁵ UU ini tidak memuat rinci urusan rumah tangga daerah, tetapi daerah-daerah diberi kewenangan seluas-luasnya untuk mengaturnya sendiri.¹³⁶

Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 sebagai peraturan pelaksanaan UUDS 1950 pada dasarnya memuat dua hal pokok sebagai inti desentralisasi menurut UUDS 1950¹³⁷, yaitu:

1. Di daerah-daerah (besar dan kecil) hanya akan ada satu bentuk susunan pemerintahan yaitu yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom);

133 Mahfud MD, *Membangun Politik. Op. Cit.* hlm. 219.

134 Andi Mustari Pide. *Op. Cit.* hlm. 86.

135 Mahfud, *Politik. Op. Cit.* hlm. 331.

136 Jazim Hamidi dk. *Op. Cit.* hlm. 68.

137 Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994, hlm. 143.

2. Kepada daerah-daerah akan diberi otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Konfigurasi pemerintahan daerah menurut UU No. 1 Tahun 1957 adalah sama dengan yang dianut oleh UU No. 22 Tahun 1948, yaitu DPRD dan DPD di mana kepala daerah secara *ex-officio* menjadi ketua dan anggota DPD.¹³⁸ Meskipun DPRD bukan satu-satunya organ pemerintah daerah, tapi DPRD merupakan penanggung jawab utama penyelenggaraan desentralisasi.

d. Era Demokrasi Terpimpin

Memasuki era demokrasi terpimpin ini muncul pemikiran untuk memperbaharui Undang-Undang Peraturan Daerah. Alasannya karena sistem politik yang sangat liberal dan pemberian otonomi yang terlalu luas telah menimbulkan bibit-bibit disintegrasi bangsa.¹³⁹ Setelah UUD 1945 dinyatakan berlaku kembali bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, terjadi perubahan sistem ketatanegaraan di pusat, maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah pun mengalami perubahan.¹⁴⁰

Soekarno, yang menganggap otonomi luas mengancam keutuhan bangsa dan karena itu otonomi luas harus disesuaikan dengan konsepsi Demokrasi Terpimpin, mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah yang mempersempit

138 Mahfud MD, Politik. *Op. Cit.* hlm. 332.

139 Jazim Hamidi, dkk. *Op. Cit.* hlm. 69.

140 Andi Mustari Pide. *Op. Cit.* hlm. 100.

otonomi daerah.¹⁴¹ Pada era ini perjalanan otonomi daerah yang bersifat desentralisasi mengalami titik balik kembali lagi ke sentralisasi berdasarkan Pernpres No. 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas Pemerintah Pusat Dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri dan Penyerahan Keuangannya Kepada Pemerintah Daerah.

Penpres No. 6 Tahun 1959 didasarkan pada pemusatan kekuasaan di tangan pusat, menggeser prinsip UU No. 1 Tahun 1957 yang memberi bobot jauh lebih besar kepada daerah. Asas yang dipakai secara eksplisit adalah “otonomi nyata yang seluas-luasnya”, tetapi asas ini tidak di elaborasi dalam pola hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa Penpres No. 6 Tahun 1959 mengandung kontradiksi dalam dirinya sendiri.¹⁴²

Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan persetujuan Presiden dari antara calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Apabila diantara calon-calon yang diajukan oleh DPRD bersangkutan tidak ada yang memenuhi persyaratan, maka Menteri Dalam Negeri meminta DPRD mengajukan calon baru, dan jika pengajuan kedua juga belum dianggap memenuhi persyaratan, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah di luar pencalonan.

Kedudukan Kepala Daerah menurut Penpres No. 6 Tahun 1959 sangat kuat, karena disamping menjadi

141 Mahfud Md, *Membangun Politik. Op. Cit.* hlm. 219.

142 Bagir Manan. *Op. Cit.* hlm. 121.

pemusatan pekerjaan Pemerintah Pusat di daerah dan penyelenggaraan pemerintah di daerah, juga Ketua DPR-GR, karena jabatannya tetapi bukan anggota. Dengan demikian Kepala Daerah menjadi satu bagian yang tak dapat dipisahkan dari DPR-GR dalam menjalankan tugas legislatif.¹⁴³

Pada tanggal 1 September 1965 pemerintah mengundang Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti Penpres No. 6 Tahun 1959. UU No. 18 Tahun 1965 didasarkan pada Tap MPRS No. II/MPRS/1960 Garis-Garis Besar Pola Pembanguna Semesta Berencana yang secara tidak langsung mendorong pembaharuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. UU No. 18 Tahun 1965 tidak menghilangkan watak sentralistik yang melekat pada Penpres No. 6 Tahun 1959, bahkan dapat dikatakan hampir seluruh muatan UU. No. 18 Tahun 1965 tetap menempatkan Kepala Daerah sebagai alat pusat yang tata cara pengangkatannya tetap seperti yang diatur dalam Penpres No. 6 Tahun 1959.¹⁴⁴

Undang-undang No. 18 Tahun 1965 membagi wilayah Republik Indonesia kedalam tiga bagian yaitu: i. Provinsi dan/ atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I; ii. Kabupaten dan/ atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II; dan iii. Kecamatan dan/ atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III. Menurut undang-undang ini kedudukan Kepala Daerah menjadi lebih kuat dari DPRD karena bukan Kepala Daerah yang bertanggung jawab kepada

143 Andi Mustari Pide. *Op. Cit.* hlm. 102.

144 Mahfud, Politik. *Op. Cit.* hlm. 335.

DPRD, tetapi pimpinan DPRD-lah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan Kepala Daerah bukan lagi Ketua DPRD.¹⁴⁵

e. Era Orde Baru

Setelah Demokrasi Terpimpin (Orde Lama) digantikan oleh sistem politik Orde Baru yang menyebut diri sebagai Demokrasi Pancasila, maka Politik Hukum Otonomi Daerah kembali diubah.¹⁴⁶ Orde Baru lahir dengan obsesi menciptakan stabilitas sebagai prasyarat utama pembangunan ekonomi. Oleh sebab itu, meskipun pada awal perjalanannya memulai dengan langgam libertarian, rezim ini telah menampilkan dirinya sebagai negara kuat yang secara politik memperlihatkan konfigurasi politik-birokratis.¹⁴⁷

Pada awal pemerintahan Orde Baru, melalui ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi seluas-luasnya Kepada Daerah, pemerintah menetapkan beberapa hal yang harus dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 3 tahun¹⁴⁸, yaitu:

1. Pemerintah dan DPR GR segera meninjau kembali UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja dan Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

145 Andi Mustari Pide. *Op. Cit.* hlm. 107.

146 Mahfud MD, *Membangun Politik.* *Op. Cit.* hlm. 219.

147 Mahfud MD, *Politik.* *Op. Cit.* hlm. 338.

148 Andi Mustari Pide. *Op. Cit.* hlm. 113.

2. Menegaskan kepada pemerintah dan DPR GR untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah-daerah, sesuai dengan isi dan jiwa UUD 1945, tanpa mengurangi tanggung jawab Pemerintah Pusat di bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan daerah-daerah.
3. Untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya semua urusan-urusan diserahkan kepada daerah berikut semua aparatur dan keuangan kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan undang-undang.

Melalui Sidang Umum MPR tahun 1973 arahan tersebut diperbaiki melalui Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan. Berdasarkan arahan baru tersebut Presiden dengan persetujuan DPR menetapkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.¹⁴⁹

Prinsip penyelenggaraan pemerintaahan yang dipakai dalam UU No. 5 Tahun 1974 bukan lagi otonomi riil dan seluas-luasnya, tetapi otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. *Nyata*, dalam artian bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. *Bertanggungjawab*, dalam artian bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan

149 *Ibid.* hlm. 114.

dengantujuannya, yaknimelancarkanpembangunanyang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.¹⁵⁰

Menurut Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1974, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Sementara itu dalam rangka melaksanakan asas dekonsentrasi, Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas (i) wilayah Provinsi dan Ibukota Negara, (ii) wilayah Provinsi dibagi atas wilayah-wilayah Kabupaten dan Kotamadya; (iii) wilayah Kabupaten dan Kotamadya dibagi dalam wilayah kecamatan. Kepala daerah diangkat oleh Presiden untuk Dati I dan oleh menteri untuk Dati II dari minimal 2 calon yang dipilih oleh DPRD. Dalam menentukan salah seorang calon-calon tersebut, presiden dan menteri dalam negeri tidak terikat pada peringkat suara dukungan di DPRD masing-masing. Artinya yang mendapat suara terbanyak tidak harus diangkat, sebab pada tahap akhir penetapannya merupakan hak prerogatif presiden.¹⁵¹

Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan

150 *Ibid.* hlm. 116.

151 Ateng Syarifudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Bina Cipta, 1985, hlm. 37.

dalam pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan. Secara umum terdapat tiga sasaran yang dituju oleh UU No. 5 Tahun 1974¹⁵², yaitu:

1. Mencapai kesejahteraan rakyat
2. Tetap tegaknya keutuhan Negara Kesatuan RI berdasarkan UUD 1945, dan mencegah timbulnya kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Tersebut
3. Berkembang dan meningkatnya demokrasi di daerah.

Dari Pasal 11 dan Penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 dapat disimpulkan bahwa ketiga butir sasaran di atas dapat terlaksana dengan baik apabila “Titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II”. Alasannya menurut penjelasan undang-undang ialah bahwa: “Daerah Tingkat II-lah yang langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat tersebut”.¹⁵³

Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1974 menetapkan bahwa titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Pelaksanaan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP). Baru pada tanggal 19 Agustus 1992, dikeluarkan PP No. 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II, sebagai pelaksana dari Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1974. Sebagai

152 Andi Mustari Pide. *Op. Cit.* hlm. 121.

153 *Ibid.* hlm. 122.

pelaksana dari UU No. 5 Tahun 1974 maka secara umum prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang dianut oleh PP No. 45 Tahun 1992 adalah sama dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang dianut oleh UU No. 5 Tahun 1974.¹⁵⁴

f. Era Reformasi

1. UU No. 22 Tahun 1999

Era Reformasi ditandai atau diawali dengan jatuhnya Rezim Orde Baru 21 Mei 1998 dan dengan semangat baru yang didengungkan oleh masyarakat luas, terutama masyarakat kampus.¹⁵⁵ Ketika reformasi tahun 1998, politik hukum otonomi daerah, yang di masa Orde Baru tertuang di dalam UU No. 5 Tahun 1974, kembali dipersoalkan karena dianggap sebagai instrumen otoriterisme pemerintah pusat.¹⁵⁶ Era Reformasi yang diawali dengan pergantian Presiden Soeharto oleh B.J. Habibie, UU No. 5 Tahun 1974 kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kembali meletakkan prinsip otonomi luas dalam hubungan antara Pusat dan Daerah.

Dalam sidang MPR tahun 1998, kebijakan desentralisasi dituangkan dalam Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998. Ketetapan MPR tersebut berisi ketentuan tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat

154 *Ibid.* hlm. 148-150.

155 Jazim dkk. *Op. Cit.* hlm. 75.

156 Mahfud MD, *Membangun Politik. Op. Cit.* hlm. 220.

dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵⁷ TAP MPR No. XV/MPR/1998 berisi 8 pasal yaitu:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah
2. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah
3. (i) Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan. (ii) Pengelolaan Sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggung jawab, transparan, terbuka, dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada usaha kecil, menengah, dan koperasi
4. Perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah
5. Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan

157 Jimly, *Konstitusi. Op. Cit.* hlm 215.

6. Penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan, yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat
7. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan ini diatur lebih lanjut dengan Undang-undang
8. Ketetapan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan (13 November 1998).

Untuk melaksanakan Ketetapan MPR ini, atas inisiatif Pemerintah telah disahkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Ryass Rasyid, salah seorang arsitek UU Pemerintahan Daerah di era reformasi, menyebut tiga hal yang dijadikan visi bagi UU No. 22 Tahun 1999¹⁵⁸, yaitu:

1. Membebaskan pemerintah pusat dari beban mengurus soal-soal domestik dan menyerahkannya kepada pemerintah lokal agar pemerintah lokal secara bertahap mampu memberdayakan dirinya untuk mengurus urusan domestiknya
2. Pemerintah pusat bisa berkonsentrasi dalam masalah makro nasional

158 Mahfud MD, *Membangun Poltik. Op. Cit.* hlm. 222.

3. Daerah bisa lebih berdaya dan kreatif.

Dengan semangat otonomi luas yang melandasi pengesahan UU tersebut, maka dikeluarkan TAP MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang merekomendasikan kebijakan-kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yang terdiri dari 3 pasal yaitu:

- a. Rekomendasi kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah disusun sebagai berikut:
 1. Latar Belakang
 2. Permasalahan
 3. Rekomendasi
 4. Penutup
- b. Muatan rekomendasi sebagaimana tersebut pada Pasal 1, diuraikan dalam sebuah naskah dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari ketetapan ini.
- c. Ketetapan ini berlaku pada tanggal ditetapkan (Jakarta: 18 Agustus 2000)

Dalam lampiran TAP MPR di atas terdapat beberapa butir ketentuan yang harus ditindak lanjuti oleh Pemerintah dan DPR, diantaranya yaitu pada ketentuan pertama (1) UU tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei tahun 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat yang bersangkutan.

Sejalan dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah yang luas itu, telah ditetapkan ketentuan otonomi khusus UU tentang Naggroe Aceh Darussalam dan UU tentang Provinsi Papua . Akan tetapi, dalam pelaksanaan otonomi daerah itu, dilapangan banyak sekali kasus-kasus dampak samping yang terjadi dan menurunkan apresiasi masyarakat luas akan kebijakan otonomi daerah itu sendiri. Karena itu, dalam waktu sekitar 4 tahun sejak ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 muncul pendapat kritis yang mempersoalkan kembali kebijakan otonomi daerah yang dianggap sudah keablasan.¹⁵⁹

Semangat dan sistem pengawasan yang dibawa oleh UU No. 22 Tahun 1999 ini lebih cenderung menekankan pada pengawasan represif, sementara pengawasan preventif cenderung diabaikan.¹⁶⁰ Berdasarkan ketentuan Pasal 113, dalam rangka pengawasan represif: “Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 15 hari setelah ditetapkan. Pasal (114) Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya. Pada sisi lain berdasarkan Pasal 5 ayat (2) TAP MPR No. III/MPR/2000, MA diberi wewenang juga menguji perundang-undangan di bawah undang-undang melalui mekanisme *judicial review*. Sejak lahirnya UU No. 22 Tahun 1999, posisi DPRD menjadi sangat kuat, lembaga ini bukan lagi menjadi bagian dari pemerintah daerah melainkan menjadi lembaga legislatif

159 *Ibid.* hlm. 219.

160 Jazim Hamidi dkk. *Op. Cit.* hlm. 77.

daerah yang sejajar dengan (dan dapat meminta, menerima, menolak, dan menjatuhkan mosi kepada) Kepala Daerah.¹⁶¹

Masalah-masalah lain yang muncul sebagai akibat diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 yaitu KKN yang semakin kuat, politik uang dalam pemilihan kepala daerah melalui pembelian suara anggota-anggota DPRD, permasalahan laporan pertanggungjawaban, dan hubungan hierarkis yang tidak jelas antara Provinsi dan Kabupaten/Kota serta tendensi terjadinya konflik antar daerah.¹⁶² Pada akhirnya untuk memperbaiki kekurangan dan permasalahan yang timbul dari UU No. 22 Tahun 1999, telah dibentuk UU. No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

2. UU No. 32 Tahun 2004 dan No.23 Tahun 2014

Pada tanggal 29 September 2004 telah disahkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dengan beberapa kali perubahannya yaitu UU No. 8 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008, sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang dianggap masih memiliki kekurangan. Pada dasarnya ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, sama dengan apa yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999. Hanya saja UU No. 32 Tahun 2004 lebih memperjelas dan mempertegas hal-hal yang sudah diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, guna menutupi kelemahan-kelemahan yang terdapat padanya, terutama

161 Mahfud MD, *Membangun Poltik. Op. Cit.* hlm. 223

162 . *ibid.* hlm. 223-224.

mengenai hubungan antara provinsi dengan kabupaten/kota.¹⁶³

Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945, maka UU No. 32 Tahun 2004 menganut asas otonomi luas sebagaimana tertuang dalam penjelasan angka 1 huruf b undang-undang tersebut. Menurut Pasal 57 ayat (1) Kepala Daerah dan Wakilnya dipilih dalam suatu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; dan menurut Pasal 57 ayat (2) pasangan tersebut diajukan oleh partai politik atau gabungan lebih dari satu partai politik. Sementara Pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak lagi dilakukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD adalah hubungan kemitraan, dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat (Pasal 27 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004), Gubernur menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah (LPPD) kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan Bupati/Walikota menyampaikan LPPD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.¹⁶⁴

Seiring berjalannya waktu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dirasa kurang sesuai dengan perkembangan kadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Sebagai gantinya, pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

163 Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung*, Jakarta: Raja Grafindo, 2005, hlm. 4.

164 Mahfud MD, *Membangun Politik*. *Op. Cit.* hlm. 226-229.

B A B I V

REGULASI DAERAH ISTIMEWA DI INDONESIA

A. Regulasi Otonomi Daerah di DIY

a. Sejarah Singkat.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi tertua di Indonesia yaitu kedua setelah Jawa Timur. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang terdiri dari 7 Pasal. Berdirinya Yogyakarta sebagai daerah istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diberikan keistimewaan dengan regulasi khusus untuk melaksanakan pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang, tidak lepas karena faktor sejarah Yogyakarta di masa lalu sebagai Kasultanan Yogyakarta dalam lingkup kerajaan.

Berdirinya Kasultanan Yogyakarta sebagai akibat Perjanjian Gianti 13 Februari 1775 yang dikenal dengan nama *Palihan Nagari*. Dalam Perjanjian Gianti ini Kerajaan Mataram dibagi dua antara Sunan Paku

Buwono III dengan P Mangkubumi. Satu bulan setelah Perjanjian Ganti yaitu pada tanggal 13 Maret 1775 Sultan Hamengku Buwono I mengumumkan bahwa separo dari Kerajaan Mataram yang dikuasainya itu diberi nama *Ngayogyokorto Hadiningrat*. Sejak itu Sultan Hamengkubuwono I bersiap-siap membangun ibukota dan keraton sebagai pusat pemerintahan.¹⁶⁵

Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alam menjadi cikal bakal terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta, karena memiliki status sebagai Kerajaan vasal/Negara bagian/*Dependent state* dalam pemerintahan penjajahan mulai dari VOC, Hindia Perancis (Republik Bataav Belanda-Perancis), India Timur/EIC (Kerajaan Inggris), Hindia Belanda (Kerajaan Nederland), dan terakhir Tentara Angkatan Darat XVI Jepang (Kekaisaran Jepang). Oleh Belanda status tersebut disebut sebagai *Zelfbestuurende Lanschappen* dan oleh Jepang disebut dengan *Koti/Kooti*. Status ini membawa konsekuensi hukum dan politik berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayah (negaranya) sendiri di bawah pengawasan pemerintah penjajahan tentunya.¹⁶⁶

Keberadaan Kasultanan Yogyakarta pada masa itu cukup memberi ancaman kepada pemerintah kolonial Belanda pada saat itu, karena Belanda merasa terusik

165 Suhatno, *Yogyakarta Dalam Lintas Sejarah*, Makalah disampaikan dalam acara Pembekalan Lawatan Sejarah Regional DIY di Yogyakarta tanggal 11-14 Juli 2006, Yogyakarta: Balai Kajian Sejarah, hlm. 1.

166 Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta, Landasan Hukum Pembentukan: <http://id.wikipedia.org> diakses pada tanggal 12/01/2013.

dengan keberada Kasultanan. Setelah Sultan Hamengku Buwono I bertahta, maka pihak VOC Belanda merasa perlu mengawasi pertumbuhan Kasultanan Yogyakarta. Hal ini disebabkan karena Sultan Hamengku Buwono I dianggap berbahaya bagi VOC, sehingga perlu diawasi.¹⁶⁷

Seiring berjalannya waktu mulai dari terbentuknya Kasultanan Yogyakarta, banyak peristiwa penting yang terjadi di Yogyakarta dalam rangka melawan penjajahan menuju kemerdekaan. Pada masa pergerakan nasional, telah berdiri organisasi bernama Budi Utomo pada tanggal 20 Mei 1908 di Jakarta, organisasi ini mengadakan kongres pertamanya di *Kweekschool* Jetis Yogyakarta tanggal 5 Oktober 1908. Organisasi Budi Utomo kemudian memberikan inspirasi bagi terbentuknya Organisasi Muhamadiyah yang didirikan oleh Ki Ahmad Dahlan pada tanggal 18 November 1912 di Kauman Yogyakarta. Selain itu di bidang pendidikan, pada tanggal 3 Juli 1922 Ki Hajar Dewantoro mempelopori berdirinya *National Onderwijs Instituut Taman Siswa* di Jalan Tanjung Yogyakarta.¹⁶⁸

Pada saat setelah kemerdekaan Republik Indonesia yang diproklamasikan atas nama bangsa Indonesia oleh Soekarno dan Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII mengeluarkan amanat yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945. Amanat tersebut secara substansial menegaskan bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dan Negeri Paku Alam yang bersifat kerajaan merupakan Daerah

167 Suhatno, *loc.cit*, hlm. 1.

168 *Ibid*, hlm. 3.

Istimewa Yogyakarta dan menjadi bagian dari Republik Indonesia.¹⁶⁹ Adapun bunyi amanat 5 September adalah sebagai berikut:

Amanat Sri Paduka Ingkeng Sinuwun Kangdjeng Sultan Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat menjatakan:

1. Bahwa Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnja kami pegang seluruhnya.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung djawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Kami memerintahkan supaja segenap penduduk dalam Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini.

Ngajogyakarta Hadiningrat, 28 Puasa Ehe 1876 atau 5-9-1945

169 *ibid*, hlm. 4.

Sebelum adanya amanat 5 September 1945 sebagai pernyataan untuk berintegrasi dengan Indonesia secara resmi, di Jakarta pada tanggal 19 Agustus 1945 terjadi pembicaraan serius pada sidang PPKI dalam membahas kedudukan *Kooti*. Sebenarnya kedudukan *Kooti* sendiri sudah dijamin dalam UUD, namun belum diatur dengan rinci. Dalam sidang itu Pangeran Puruboyo, wakil dari *Yogyakarta Kooti*, meminta pada pemerintah pusat supaya *Kooti* dijadikan 100% otonom, dan hubungan dengan Pemerintah Pusat secara rinci akan diatur dengan sebaik-baiknya. Usul tersebut langsung ditolak oleh Soekarno karena bertentangan dengan bentuk negara kesatuan yang sudah disahkan sehari sebelumnya. Puruboyo menerangkan bahwa banyak kekuasaan sudah diserahkan Jepang kepada *Kooti*, sehingga jika diambil kembali dapat menimbulkan keguncangan.¹⁷⁰

Ketua Panitia Kecil PPKI untuk Perancang Susunan Daerah dan Kementerian Negara, Oto Iskandardinata, dalam sidang itu menanggapi bahwa soal *Kooti* memang sangat sulit dipecahkan sehingga Panitia Kecil PPKI tersebut tidak membahasnya lebih lanjut dan menyerahkannya kepada *beleid* Presiden. Akhirnya dengan dukungan Mohammad Hatta, Suroso, Suryohamijoyo, dan Soepomo, kedudukan *Kooti* ditetapkan *status quo* sampai dengan terbentuknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pada hari itu juga Soekarno mengeluarkan piagam penetapan kedudukan bagi kedua penguasa tahta Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman. Piagam tersebut baru diserahkan pada 6

170 Sejarah DIY: <http://id.wikipedia.org> diakses pada tanggal 14/01/2013.

September 1945 setelah sikap resmi dari para penguasa monarki dikeluarkan.¹⁷¹

Dalam sejarah perjalanan Negara Indonesia, Yogyakarta pernah menjadi Ibu Kota Negara. Pendaratan pasukan marinir Belanda di Tanjung Priuk pada tanggal 30 Desember 1945 menambah gentingnya keadaan. Mengingat keamanan yang semakin buruk itu. Presiden Sukarno dan Wakil Presiden Moh. Hatta pada tanggal 4 Januari 1946 pindah ke Yogyakarta. Sejak saat itu Yogyakarta menjadi Ibu Kota Republik Indonesia. Pemilihan Yogyakarta sebagai ibukota Republik Indonesia berdasarkan pertimbangan antara lain: 1) Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII bersikap tegas dalam mendukung berdirinya Negara Republik Indonesia; 2) Rakyat Yogyakarta dapat menyesuaikan diri dengan cita-cita dan semangat revolusi.¹⁷²

DIY secara formal dibentuk dengan UU No. 3 Tahun 1950 (BN 1950 No. 3) yang diubah dengan UU No. 19 Tahun 1950 (BN 1950 No. 48). Kedua UU tersebut diberlakukan mulai 15 Agustus 1950 dengan PP No. 31 Tahun 1950 (BN 1950 No. 58). UU 3/1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah singkat hanya 7 pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi. UU tersebut hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan. UU 19/1950 sendiri adalah perubahan dari UU 3/1950 yang berisi penambahan kewenangan bagi DIY.

171 Ibid.

172 Suhatno, *op.cit*, hlm, 5.

b. Bentuk Regulasi Khusus di DIY

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa secara formal Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk menjadi daerah otonom dengan UU No. 3 Tahun 1950, yang kemudian diubah dengan UU No. 19 Tahun 1950. Status keistimewaan Yogyakarta tidak diatur dalam UU pembentukan daerah tersebut karena telah diatur dalam UU 22/1948, status keistimewaan Yogyakarta saat itu mengandung konsekuensi hukum dan politik yang amat berbeda terutama dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerahnya yang merupakan satu bentuk regulasi khusus dalam pemerintahan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (5) dan (6) UU No. 22 Tahun 1948, yaitu:

1. Kepala Daerah istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa didaerah itu dizaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat didaerah itu.
2. Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal (5) dan (6) UU No. 22 Tahun 1948, selanjutnya dipertegas dalam Penjelasan UU No. 22 Tahun 1948 angka romawi X yaitu:

Daerah-daerah Istimewa yang sebagai termasuk dalam Undang-undang Dasar, Pasal 18, diatur juga tentang pemerintahannya di dalam Undang-undang Pokok ini. Tentang dasar pemerintahan di daerah Istimewa adalah tidak berbeda dengan pemerintahan di daerah biasa; kekuasaan pemerintahan ada ditangan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Yang berbeda ialah tentang angkatan Kepala Daerahnya, lihatlah Pasal 18 ayat (5). Juga terdapat perbedaan sebagai tersebut dalam Pasal 18 ayat (6), yang mengenai angkatan Wakil Kepala Daerah. Adapun yang dimaksudkan menurut ayat (6) ini ialah jikalau ada dua daerah Istimewa dibentuk menjadi satu daerah menurut Undang-undang Pokok ini, maka perlulah diadakan Wakil Kepala Daerah dari keturunan salah satu daerah yang digabungkan tadi.

Pada masa akhir-akhir era orde baru, dengan meninggalnya Sri Paduka PA VIII pada tahun 1998, menimbulkan masalah bagi Pemerintahan Provinsi DIY dalam hal kepemimpinan. Terjadi perdebatan antara Pemerintah Pusat, DPRD Provinsi DIY, Pihak Keraton Yogyakarta dan Puro Paku Alaman, serta masyarakat.¹⁷³ Keadaan ini sebenarnya disebabkan oleh kekosongan hukum yang ditimbulkan UU No. 5 / 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah pasca orde baru yang hanya mengatur jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY saat dijabat oleh Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII, dan tidak mengatur masalah suksesinya.

¹⁷³ Sejarah DIY: <http://id.wikipedia.org> diakses pada tanggal 14/01/2013.

Hal tersebut sebagaimana terlihat dalam UU No. 5 Tahun 1974 BAB VII Aturan Peralihan Pasal 91 huruf **b**, yaitu:

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.

Kemudian atas desakan rakyat, Sultan HB X ditetapkan sebagai Gubernur/Kepala Daerah Istimewa oleh Pemerintah Pusat untuk masa jabatan 1998-2003.

Seiring berjalannya waktu, memasuki era reformasi dan desentralisasi yang ditandai dengan tumbangnya rezim orde baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998, konsekuensi hukum dan politik sebagaimana dimaksud di atas pada awal-awal pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta masih dipertahankan. Khususnya mengenai kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih dari keturunan keraton yang diakomodir di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari Penjelasan Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999, yaitu:

Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan

mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Pasca amandemen ke-dua terhadap UUD 1945 pada tahun 2000, ketentuan Pasal 18 mengalami perubahan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Seiring dengan amandemen tersebut, pihak DIY mengusulkan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan pada tahun 2002 untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 B ayat (1) dengan harapan dapat memiliki undang-undang tersendiri yang mengatur keistimewaan DIY, akan tetapi tidak mendapatkan tanggapan positif dari DPR.

Ketika masa jabatan Sultan HB X berakhir pada tahun 2003, kejadian pada tahun 1998 terulang kembali. DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menginginkan pemilihan Gubernur sesuai UU 22/1999. Namun kebanyakan masyarakat menghendaki agar Sultan HB X dan Sri Paduka PA IX ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Sebuah jajak pendapat yang dilakukan oleh Kompas pada 13 April 2007 menunjukkan 74,9% responden setuju jika jabatan Gubernur di pegang oleh kerabat Keraton Yogyakarta.¹⁷⁴

Sekali lagi Sultan HB X dan Sri Paduka PA IX diangkat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur dengan masa jabatan 2003-2008. Di tengah silang pendapat masyarakat mengenai keistimewaan DIY, pada 7 April 2007, Sultan HB X mengeluarkan pernyataan bersejarah lewat orasi budaya pada perayaan ulang tahunnya yang ke-61, yang

¹⁷⁴ Kompas, Lebih Setuju Gubernur Dijabat Kalangan Keraton, (19 April 2007).

pada intinya tidak bersedia lagi untuk dipilih sebagai Gubernur DIY setelah masa jabatannya selesai tahun 2008.¹⁷⁵

Permasalahan keistimewaan DIY kembali memanas ke ruang publik ketika Presiden SBY memberikan pengarahannya mengenai penyusunan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta pada saat membuka rapat kabinet terbatas pada tahun 2010. Hal tersebut sebagaimana dikutip dalam Pandangan/ Pendapat DPD RI Terhadap RUU Tentang Keistimewaan DIY sebagai berikut:

Polemik mengenai keistimewaan Yogyakarta kembali mengemuka keruang publik, ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membuka rapat kabinet terbatas di kantornya, Jakarta, Jumat 26 November 2010. Menurut beliau, terdapat 3 (tiga) hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, yaitu:

Pertama: Pilarnya adalah pilar nasional yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang di dalam Undang-Undang Dasar telah mengatur dengan gamblang.

Kedua: Harus dipahami bahwa keistimewaan DIY itu sendiri berkaitan dengan sejarah dari aspek-aspek lain yang harus diperlakukan secara khusus sebagaimana pula yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.

175 Sejarah DIY: <http://id.wikipedia.org> diakses pada tanggal 14/01/2013.

Ketiga: Harus diperhatikan aspek Indonesia adalah negara hukum dan negara demokrasi. “Nilai-nilai demokrasi tidak boleh diabaikan. Oleh karena itu, tidak boleh ada sistem monarki yang bertabrakan dengan konstitusi maupun nilai-nilai demokrasi”.

Pernyataan Presiden tersebut dengan cepatnya mengemuka dan ramai diperbincangkan di media, hingga menimbulkan aksi massa dimana Presiden dianggap menggugat Keistimewaan Yogyakarta di dalam NKRI.

Menurut Peneliti LSI - Burhanuddin Muhtadi, Presiden seharusnya menjelaskan arti kata ‘monarki’ sehingga tidak menimbulkan ruang tafsir seolah-olah dia mengugat keistimewaan Yogyakarta. Dalam ilmu politik, terdapat 2 (dua) jenis monarki. **Pertama:** monarki absolut yang tidak sejalan dengan demokrasi; dan **Kedua:** monarki konstitusional yang sejalan dengan demokrasi.

Namun dibelakang waktu, pernyataan Presiden tersebut kemudian diklarifikasi, bahwa keistimewaan Yogyakarta bukan monarki. Berikut kutipannya:

”Kalau dari sisi politik praktis, tolong dicatat, sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan di negeri ini, saya berpendapat bahwa untuk posisi kepemimpinan Gubernur DIY 5 (lima) tahun mendatang, tetap Sultan Hamengku Buwono X”. Pemerintah, merasa perlu mewadahi mekanisme pemilihan kepala daerah dalam suatu undang-undang. Ketentuan kepemimpinan ini juga terkait dengan suksesi ketika Sultan dan juga

Paku Alam IX, yang saat ini menjadi Wakil Gubernur DIY, berhalangan tetap. “Yang tengah kita pikirkan, dan kita rancang bersama DPR adalah keistimewaan DIY dalam arti utuh dan menyeluruh, yang dalam undang-undang dewasa ini belum diatur secara eksplisit”.¹⁷⁶

Pernyataan Presiden di atas dapat dicatat sebagai “puncak” dari dinamika politik yang menyertai polemik tentang Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan upaya yang dilakukan oleh Yogyakarta untuk menjadi daerah istimewa dengan undang-undang tersendiri, akhirnya mengalami klimaks ketika disahkannya Rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaa Yogyakarta menjadi UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta Sebagai Daerah Istimewa, yang disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 31 Agustus 2012, kemudian diundangkan pada tanggal 3 September 2012 di Jakarta melalui Lembaran Negara (LN) Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, dan Penjelasannya pada Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339.

Di era reformasi, kini landasan hukum pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia didasarkan Pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan beberapa kali perubahannya yaitu UU No. 8 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008, sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 yang sudah dinyatakan tidak berlaku lagi. Pada umumnya seluruh daerah yang berada di

176 DPD RI, Pandangan/ Pendapat DPD RI Terhadap RUU Tentang Keistimewaan DIY, (Jakarta, Februari 2011), hlm. 4-5.

dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) baik provinsi, kabupaten ataupun kota, pelaksanaan otonomi daerahnya mengacu pada UU tersebut secara penuh, namun tidak demikian halnya dengan beberapa daerah yang diistimewakan atau dikhususkan, seperti halnya Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012.

Secara umum, materi muatan peraturan yang terkandung dalam UU No. 13 Tahun 2012 sama dengan UU Pembentukan daerah lainnya yang mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004, hanya saja dalam UU ini lebih mempertegas mengenai keistimewaan Yogyakarta berupa suksesi pengangkatan kepala daerah yaitu gubernur dan wakil gubernur yang memiliki regulasi khusus, yang sebelumnya di atur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, serta terdapat beberapa keistimeaan DIY lainnya. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2) UU No.13 Tahun 2012, yaitu:

Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

1. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. kebudayaan;
4. pertanahan; dan
5. tata ruang.

Selain itu terdapat istilah Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) yaitu Peraturan Daerah DIY yang

dibentuk oleh DPRD DIY bersama gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa¹⁷⁷, disamping itu DIY juga tetap memakai istilah Perda yaitu peraturan daerah DIY yang dibentuk DPRD DIY dengan persetujuan bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan provinsi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah¹⁷⁸. Sedangkan di daerah lain pada umumnya hanya dikenal Peraturan Daerah (Perda) yang merupakan peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.¹⁷⁹

Berikut adalah beberapa keistimewaan yang dimiliki oleh Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta:

1) Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur diangkat dari pasangan calon terpilih berdasarkan hasil pemilihan secara demokratis yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Provinsi, sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 32/2004 sebagai berikut:

Pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang selanjutnya disebut pasangan calon adalah bakal pasangan calon yang telah memenuhi

177 UU No. 13 Tahun 2012 Pasal I angka 13.

178 *Ibid*, Pasal I angka 12.

179 UU No. 32 Tahun 2004 Pasal I angka 10.

persyaratan untuk dipilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹⁸⁰

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹⁸¹

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD.¹⁸²

Adapun persyaratan untuk menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004, yaitu calon Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:

1. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
3. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/ atau sederajat;
4. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
5. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;

180 *Ibid*, Pasal I angka 20.

181 *Ibid*, Pasal 56 ayat (1).

182 *Ibid*, Pasal 57 ayat (1).

6. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;
7. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
8. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
9. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
10. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara.
11. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
12. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
13. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
14. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;

15. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan
16. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah.¹⁸³

Ketentuan pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagaimana terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004, adalah sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945. Pada Pasal 18 ayat (4) dinyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahandaerahpropinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”, ketentuan sebagaimana dimaksud menggambarkan akan hirarki peraturan perundang-undangan, dimana UUD 1945 sebagai landasan utama atau tertinggi.¹⁸⁴

Berbeda halnya dengan UU No. 32 Tahun 2004, dalam UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur tidak dipilih secara demokratis sebagaimana daerah-daerah lainnya yang terdapat dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam UU No. 13/2012, pengangkatan dan syarat untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur diatur dalam Bab VI dengan judul bab “Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur”, sedangkan dalam UU No.32/2004 Bagian Kedelapan menggunakan judul Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Maka sangat jelas perbedaan regulasi pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur antara

183 *Ibid*, Pasal 58.

184 Lihat Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 13 Tahun 2012, yang satu menerapkan konsep demokratisasi *one vote one man* sedangkan satunya tidak.

Secara rinci persyaratan untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur menurut UU No. 13/2012 pada Bab VI, yaitu Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat:

1. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah;
3. bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur;
4. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
5. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
6. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/ rumah sakit pemerintah;
7. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana lebih dari 5 (lima) tahun dan

mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulangi tindak pidana;

8. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
9. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
10. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
11. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
12. memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP);
13. menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak; dan bukan sebagai anggota partai politik.¹⁸⁵

Dari beberapa persyaratan yang terdapat dalam UU No. 13 Tahun 2012 sebagaimana di atas, pada point c menjadi suatu kekhusan atau keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketentuan tersebut memberikan batasan bahwa orang yang tidak memiliki tahta suci tidak dapat menjadi Gubernur atau Wakil Gubernur DIY. Hal ini berbeda dengan daerah-daerah lain

185 UU No. 13 Tahun 2012, Pasal 18 ayat (1).

pada umumnya di Indonesia, dan pembatasan tersebut terkesan melanggar salah satu prinsip dalam demokrasi dimana seseorang berhak memilih dan dipilih.

Regulasikhususyangterdapatdalamundang-undang keistimeaan DIY dalam hal pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur, terlihat bertentangan dengan prinsip demokrasi yang dianut oleh Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan UU No. 32 Tahun 2004. Di satu sisi landasan yuridis yang digunakan adalah Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 dengan pernyataan mengakui dan menghormati akan satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa, permasalahan ini mengakibatkan dua Pasal dalam UUD tersebut sekilas terlihat bertentangan. Namun, menurut Rusdianto bahwa Pasal 18B ayat (1) tersebut merupakan pengecualian terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mana satu samalain berdiri sendiri.¹⁸⁶

Pada dasarnya tidak ada alasan yang kuat dan jelas secara yuridis mengenai kedudukan Sultan HB dan Paku Alam untuk ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Dengan tidak adanya kejelasan aturan mengenai suksesi kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur yang diangkat dari kalangan bangsawan bertahta Sultan HB dan Paku Alam, hal ini menjadi landasan untuk perlunya membentuk peraturan keistimewaan guna menghindari kekosongan jabatan ketika gubernur yang bersangkutan sudah tidak menjabat atau tidak bersedia menjabat

186 Rusdianto, *Polemik Keistimewaan Yogyakarta* (makalah), dalam: www.google.co.id diakses tgl. 22/12/2012

lagi dan guna menghindari kontroversi, maka dari tu dibutuhkan intrumen hukum baru yang jelas.¹⁸⁷

Jika merujuk pada amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sultan HB IX dan Paku Alam VIII, masing-masing menyatakan megang kekuasaan atas daerah yang dikuasai dengan menyatakan diri sebagai kepala daerah. Mengingat pada saat sebelum Indonesia merdeka bahwa sistem pemerintahan di DIY sudah berjalan dengan sistem monarki yang dipimpin oleh sultan dan paku alam, maka dari sudut pandang sejarah pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang dijabat oleh Sultan HB dan Paku Alam adalah sah-sah saja, terlebih lagi berdasarkan hasil jajak pendapat dinyatakan bahwa sebagian besar warga tetap menginginkan kepala daerah dijabat oleh Sultan HB dan Paku Alam.

Sistem pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY dewasa ini dapat dikatakan sebagai bentuk monarki konstitusional yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, dan merupakan bagian dari pelaksanaan demokrasi. Menurut penulis demokrasi dalam hal pengisian jabatan kepala daerah tidak harus dilakukan melalui sistem pemilihan umum, melainkan dapat dapat juga dilaksanakan melalui pengangkatan dengan menempuh sistem musyawarah mufakat yang merupakan bagian dari demokrasi. Namun, dapat saja sewaktu waktu pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dilakukan melalui pemilihan umum

187 Naskah Akademik dan RUU Keitimwaan DIY, dalam *Monograph on Politics and Governemnt*, vol.2 no.1 tahun 2008, Yogyakarta: Fisipol UGM, 2008, hlm. 8.

jika masyarakat DIY menghendaki perubahan dengan melakukan revolusi sebagai perwujudan demokrasi.

2) Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY

Keistimewaan kedua yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta adalah mengenai Kelembagaan Pemerintahan Daerah DIY, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2). Selanjutnya mengenai kelembagaan tersebut diatur dalam Bab VIII Pasal 30 UU No.13 Tahun 2012, yaitu:

1. Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli.
2. Ketentuan mengenai penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Perdas.

Penetapan bidang politik pemerintahan, kebudayaan, pertanahan, dan penataan ruang sebagai bidang dimana DIY memiliki keistimewaan memiliki implikasi yang sangat luas pada tata cara pengelolaan pemerintahan, termasuk kelembagaan dan hubungan-hubungan kelembagaan dan kewenangan.

3) **Kebudayaan**

Keistimewaan ketiga yang dimiliki oleh Propinsi DIY adalah dalam bidang kebudayaan, yang selanjutnya diatur dalam Bab IX Pasal 31 UU No.13 Tahun 2012 sebagai berikut:

1. Kewenangan kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY.
2. Ketentuan mengenai pelaksanaan kewenangan kebudayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Perdas.

Proses penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi DIY sehari-hari diselenggarakan 3 unsur yang saling terikat dan dalam satu kesatuan yaitu Gubernur Pemerintahan Propinsi DIY, DPRD Istimewa, dan ketiga Pradhya Keistimewaan. Pradhya Keistimewaan merupakan symbol kebudayaan dan penjaga stabilitas masyarakat DIY.¹⁸⁸

4) **Pertanahan**

Keistimewaan keempat yang dimiliki oleh DIY adalah dalam bidang pertanahan, yang lebih lanjut diatur dalam Bab X Pasal 32 dan 33 UU No.13 Tahun 2012, yaitu:

188 *Ibid*, hlm. 61.

1. Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.
2. Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan.
3. Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.
4. Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.
5. Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Adapun yang dimaksud dengan badan hukum, tanah kasultanan, tanah kadipaten, lebih lanjut dijelaskan pada penjelasan Pasal 32 yaitu:

1. Yang dimaksud dengan “badan hukum” adalah badan hukum khusus bagi Kasultanan dan Kadipaten, yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang ini.
2. Yang dimaksud dengan “tanah Kasultanan (Sultanaat Grond)”, lazim disebut Kagungan Dalem, adalah tanah milik Kasultanan.

3. Yang dimaksud dengan “tanah Kadipaten (Pakualamanaat Grond)”, lazim disebut Kagungan Dalem, adalah tanah milik Kadipaten.
4. Tanah keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, tamansari, pesanggrahan, dan petilasan. Tanah bukan keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/ lembaga dengan hak (magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.
5. Cukup jelas.

Pasal 33

1. Hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan.
2. Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

4. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Selanjutnya yang dimaksud dengan lembaga pertanahan dan pihak lain sebagaimana dimaksud di atas, dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 UU No.13 Tahun 2012, yaitu

1. Yang dimaksud dengan “lembaga pertanahan” adalah lembaga pemerintah non-kementerian yang menangani bidang pertanahan.
2. Cukup jelas.
3. Yang dimaksud dengan “pihak lain” adalah perseorangan, badan hukum, badan usaha, dan badan sosial yang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.
4. Cukup jelas.

5) Tata Ruang

Keistimewaan terakhir yang dimiliki oleh DIY yaitu di bidang Tata Ruang, selanjutnya diatur dalam Pasal 34 dan 35 UU No.13 Tahun 2012.

Pasal 34

1. Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

2. Dalam pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY.
3. Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY.

Pasal 35

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam Perda, yang penyusunannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan keistimewaan yang merupakan kekhususan, Daerah Istimewa DIY belum menerima sumber pendapatan dari dana Otsus sebagaimana halnya daerah khusus di propinsi lain. Sebagaimana terdapat dalam Pasal 157 UU No.32 Tahun 2004, sumber pendapatan Daerah DIY berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Regulasi khusus yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta dewasa ini, banyak dipengaruhi oleh faktor sejarah DIY di masa lalu yaitu masa sebelum kemerdekaan Republik Indonesia dan pascakemerdekaan. Dimana pada masa sebelum kemerdekaan DIY adalah wilayah kerajaan yang merupakan bagian dari Kerajaan Mataram yang memiliki sistem pemerintahan tersendiri,

kemudian pasca kemerdekaan DIY menyatakan diri untuk bergabung dengan Indonesia dengan ketentuan DIY tetap menjalankan beberapa keistimewaan tertentu yang merupakan kekhususan dalam menjalankan pemerintahan daerah.

B. Regulasi Otonomi Daerah Propinsi Aceh

a. Sejarah Singkat Aceh

Aceh merupakan salah satu dari dua provinsi yang diistimewakan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan Pemerintahan Daerah melalui pelaksanaan Otonomi Daerah dengan sebuah regulasi khusus yang ditetapkan berdasarkan undang-undang. Seperti halnya Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), keistimewaan yang diberikan terhadap Aceh dalam menjalankan pemerintahan daerah, tidak lepas dari kaitannya dengan sejarah di masa lalu, sebagaimana juga dituangkan pada konsideran menimbang dalam Undang-undang Pemerintahan Aceh, yaitu:

bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;

bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi

perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;¹⁸⁹

Dahulu Aceh adalah daerah Kesultanan yang merupakan kelanjutan dari Kesultanan Samudera Pasai yang hancur pada abad ke-14. Kesultanan Aceh terletak di utara pulau Sumatera dengan ibu kota Kutaraja yang kini menjadi Banda Aceh.¹⁹⁰ Dalam sejarahnya yang panjang itu (1496 - 1903), Aceh telah mengukir masa lampaunya dengan begitu megah dan menakjubkan, terutama karena kemampuannya dalam mengembangkan pola dan sistem pendidikan militer, komitmennya dalam menentang imperialisme bangsa Eropa, sistem pemerintahan yang teratur dan sistematis, mewujudkan pusat-pusat pengkajian ilmu pengetahuan, hingga kemampuannya dalam menjalin hubungan diplomatik dengan negara lain.

Aceh merupakan salah satu daerah yang sangat menjunjung tinggi dan mempejuangkan untuk ditegakkannya syari'at Islam, sehingga ia dikenal sebagai *serambi mekah*. Sejarah perjalanan Aceh dalam dimulai pada masa penjajahan Belanda, ketika pada tahun 1873 terjadi perang antara Aceh melawan Belanda yang mengakibatkan banyak korban dari pihak Belanda, sehingga penjajah sempat putus asa dan kemudian membentuk pasukan *marsose*. Pembantaian yang dilakukan oleh pasukan marsose menginspirasi rakyat

189 UU No. 11 Tahun 2006, Konsidera Menimbang, huruf **b** dan **c**

190 Sejarah Aceh: http://id.wikipedia.org/wiki/Nanggroe_Aceh_Darussalam, diakses pada tanggal 20/01/2013.

Aceh untuk tidak lagi berjuang secara berkelompok melainkan dengan sendiri-sendiri yang membunuh secara spontan dimanapun ia menemukan pasukan Belanda, dengan moto mati syahid atau pahala syahid. Semangat juang yang tinggi dan pantang menyerah rakyat Aceh seperti itu yang kemudian oleh Belanda disebut Aceh *Moorden* atau Aceh *Pungo*.¹⁹¹

Pasca kemerdekaan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, lima hari setelah diproklamasikan, Aceh menyatakan dukungan sepenuhnya terhadap kekuasaan pemerintahan yang berpusat di Jakarta. Di bawah Residen Aceh, yang juga tokoh terkemuka, Tengku Nyak Arief, Aceh menyatakan janji kesetiaan, mendukung kemerdekaan RI dan Aceh sebagai bagian tak terpisahkan. Pada 23 Agustus 1945, sedikitnya 56 tokoh Aceh berkumpul dan mengucapkan sumpah. "Demi Allah, saya akan setia untuk membela kemerdekaan Republik Indonesia sampai titik darah saya yang terakhir." Kecuali Mohammad Daud Beureueh, seluruh tokoh dan ulama Aceh mengucapkan janji itu. Pukul 10.00, Husein Naim dan M Amin Bugeh mengibarkan bendera di gedung Shu Chokan (kini, kantor gubernur). Akan tetapi tidak semua tokoh Aceh mengucapkan janji setia, mereka adalah para hulubalang, prajurit yang berjuang melawan Belanda dan Jepang yang dimotori oleh Daud Cumbok yang memiliki keyakinan bahwa tanpa RI mereka bisa mengelola sendiri Negara Aceh.¹⁹²

191 Sejarah Aceh Pungo Masih Membekas: <http://diliputnews.com/>, diakses pada tanggal 28/12/2012.

192 Sejarah Lahirnya GAM: <http://officialwaru.wordpress.com> ,

Pada sekitar tahun 1947 saat berkunjung ke Aceh, Soekarno mengucapkan janjinya dengan meyakinkan Daud Beureueh. Sebagaimana diceritakan oleh S.S Djuangga Batubara mengenai cerita sumpah Soekarno dihadapan Teungku Muhammad Daud Beurerueh, sebagaimana berikut:

“Teungku Daud Beureueh pernah menyatakan: “Lebih setahun sesudah proklamasi kemerdekaan, pada waktu tentara Belanda dan Sekutu sedang melancarkan serangan secara besar-besaran, dimana para pemuda kita sudah ribuan bergelimpangan gugur di medan perang, datanglah Sukarno ke Aceh...Dia datang menjumpai saya menerangkan peristiwa-peristiwa dan perkembangan revolusi.”

Dalam pertemuan itu saya tanya Sukarno:

“Untuk apa Indonesia merdeka?” Sukarno menjawab: “Untuk Islam kak”. Dia memanggil kakak kepada saya.

Saya tanya lagi, “betulkah ini?”. Jawabnya, “betul kak”.

Saya tanya sekali lagi, “betulkah ini?”. Dia jawab, “betul kak”.

Saya ulangi lagi, “betulkah ini?”.

Pada waktu inilah Sukarno berikrar: “Kakak! Saya adalah seorang Islam. Sekarang kebetulan ditakdirkan Tuhan menjadi Presiden Republik Indonesia yang pertama yang baru kita proklamasikan. Sebagai seorang Islam, saya berjanji dan berikrar bahwa saya sebagai seorang presiden akan menjadikan Republik Indonesia yang merdeka

diakses pada tanggal 05/12/2012.

*sebagai negara Islam dimana hukum dan pemerintahan Islam terlaksana. Saya mohon kepada kakak, demi untuk Islam, demi untuk bangsa kita seluruhnya, marilah kita kerahkan seluruh kekuatan kita untuk mempertahankan kemerdekaan ini”.*¹⁹³

Berdasarkan ulasan cerita percakapan antara Soekarno dengan Daud Beureueh di atas, terlihat bahwa adanya suatu janji yang diberikan oleh Soekarno untuk menerapkan syari’at Islam di Indonesia dan Aceh khususnya, maka dari itu ia memohon dukungan untuk mempertahankan bangsa sekuat tenaga. Dari situlah bermula harapan rakyat Aceh untuk dapat diberikan kesitimewaan secara khusus untuk melaksanakan syari’at Islam.

Ketika Republik Indonesia yang baru beberapa saat memproklamasikan kemerdekaannya dari penjajah Jepang pada waktu itu, beberapa saat kemudian Belanda kembali memasuki Indonesia dengan melakukan pendaratan pasukan mariner pada tanggal 30 Desember 1945 yang mengakibatkan kondisi pemerintahan di Jakarta menjadi kritis, lalu kemudian pada tanggal 4 Januari 1946 Ibu Kota RI dipindahkan ke Yogyakarta. Menyusul agresi militer I pada tanggal 21 Juli 1947 dan agresi militer II pada tanggal 19 Desember 1948 yang dilakukan oleh Belanda, kian memperparah kondisi Republik Indonesia. Pada akhirnya untuk mempertahankan eksistensi Republik

193 SS. Djuangga Batubara, Teungku Tjihik Muhammad Dawud di Beureueh Mujahid Teragung di Nusantara, Gerakan Perjuangan & Pembebasan Republik Islam Federasi Sumatera Medan dalam Sepotong Sejarah Aceh yang Dibelokkan (El-Asyi): <http://www.atjehcyber.net>, diakses pada tanggal 23/01/2013.

Indonesia, melalui sidang kabinet diputuskan bahwa pusat pemerintahan dipindahkan ke Bukit Tinggi dengan mengirimkan mandat kepada Syafruddin Prawiranegara yang pada waktu itu selaku Menteri Kemakmuran untuk membentuk Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI).¹⁹⁴

Ketika Syafruddin Prawiranegara bertindak selaku kepala pemerintahan darurat PDRI, pada waktu itu sekitar tahun 1949 karena kondisi yang tidak stabil Bukit Tinggi, ia sempat mengungsi ke Aceh yang merupakan sebuah wilayah yang belum sempat diduduki oleh Belanda. Ketika para pemimpin Aceh yang terdiri dari Abu Beureueh, Abdul Wahab Seulimum, Hasan Ali dan M. Nur El Ibrahimy berkunjung kepada Mr Sjafruddin Prawiranegara. Pertama-tama yang dituntut adalah membentuk Propinsi Aceh, yang dijanjikan oleh Presiden Soekarno di hadapan Abu Beureueh pada waktu beliau datang ke Aceh pada tahun 1947, Soekarno bersumpah dua kali, ternyata dua tahun ditunggu, janji itu tidak dipenuhi. Saat itu Pak Syafruddin menjawab “*jangan khawatir, dalam dua tiga hari ini, Propinsi Aceh akan saya bentuk, seperti yang diinginkan oleh rakyat Aceh. Seperti yang dijanjikan*”, Propinsi Aceh pun dibentuk dengan PP Pengganti Undang-undang yang mulai berlaku pada tanggal 8 Desember 1949. Sebagai Gubernur Aceh yang Pertama diangkat Abu Beureueh.¹⁹⁵

194 Suhatno, *op.cit*, hlm. 5.

195 El-ASyi, *Sepotong Sejarah Aceh yang Dibelokkan*: <http://www.atjehcyber.net>, diakses pada tanggal 20/01/2013.

Sebagai akibat dari agresi militer yang dilakukan oleh Belanda sebagaimana dimaksud, kondisi bangsa Indonesia sempat menjadi labil pada sekitar tahun 1949, di Aceh muncul gagasan untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, ide tersebut datang dari dr. Mansur, akan tetapi ditentang oleh Daud Bireureuh selaku Gubernur. Dia pun berkampanye kepada seluruh rakyat, bahwa Aceh adalah bagian RI. Sebagai tanda bukti, Beureueh memobilisasi dana rakyat. Beureueh berhasil mengumpulkan dana rakyat 500.000 dolar AS. Uang itu disumbangkan utuh buat bangsa Indonesia. Uang itu diberikan kepada ABRI 250 ribu dolar, 50 ribu dolar untuk perkantoran pemerintahan negara RI, 100 ribu dolar untuk pengembalian pemerintahan RI dari Yogyakarta ke Jakarta, dan 100 ribu dolar diberikan kepada pemerintah pusat melalui AA Maramis. Aceh juga menyumbang emas lantakan untuk membeli obligasi pemerintah, membiayai berdirinya perwakilan RI di India, Singapura dan pembelian dua pesawat terbang untuk keperluan para pemimpin RI.¹⁹⁶

Seiring dengan perjuangan rakyat Indonesia yang gigih mempertahankan kemerdekaannya yang salah satunya dilakukan di Aceh, tepatnya di perbatasan antara Aceh dan Sumatra Utara yang dikenal dengan Medan Area. Perjuangan dilakukan oleh rakyat Aceh bersama TNI Divisi X Aceh bersama barisan mujahidin yang dipimpin oleh Abu Biruereuh dan Tentara Pelajar Islam. Semangat juang rakyat Aceh yang gigih diketahui LN Palar, Duta Besar RI di PBB yang sebelumnya sudah loyo,

¹⁹⁶ Sejarah Lahirnya GAM: <http://officialwaru.wordpress.com>, diakses pada tanggal 05/12/2012.

menjadi bangkit kembali. Beliau segera meminta PBB untuk memerintahkan kembali kedaulatan atas seluruh teritory Republik Indonesia dikembalikan kepada pemerintah Indonesia Serikat, pada 17 Agustus 1950. Sayang sekali pada hari upacara penyerahan kembali kedaulatan atas RI kepada Pemerintah Indonesia oleh Belanda, Jendral Mayor Tituler Abu Daud yang saya anggap salah seorang penyelamat Republik Indoensia tidak diundang ke upacara tersebut. Terlebih lagi sebelum penyerahan kedaulatan, Provinsi Aceh dibubarkan sehingga terjadi kekacauan di Aceh.¹⁹⁷

Abu Beureueh Mantan Gubernur Militer Aceh dan Tanah Karo, dan mantan Gubernur Aceh, menyatakan dengan tegas “ Bahwa kalau Provinsi Aceh tidak dibentuk kembali, saya akan naik ke Gunung untuk membentuk Provinsi Aceh menurut keinginan kami sendiri”. Hal serupa juga ditegaskan oleh Zaini Bakri, Bupati Aceh Besar.¹⁹⁸

Karena rakyat Aceh tidak bisa ditenangkan, Muhammad Natsir (Perdana Menteri Kabinet pertama NRI datang ke Aceh). Beliau mula - mula mengatakan pertemuan dengan petinggi - petinggi Aceh, kemudian melalui radio. Ia mengajak rakyat supaya tenang dan tidak khawatir. Beliau akan berusaha sekuat tenaga akan terbentuk kembali Propinsi Aceh. “Secara Intergral”, artinya membentuk Propinsi di seluruh Indonesia. Betul-betul Natsir telah mengubah situasi yang panas menjadi suasana yang sejuk sehingga rakyat di seluruh

197 El-Asyi, *op.cit.*

198 Ibid.

Aceh tenang kembali, dan dengan penuh kepercayaan menunggu janji Perdana Menteri Pertama Natsir itu. Sayang kabinet Natsir setelah kira-kira satu tahun bekerja, dijatuhkan oleh anggota-anggota DPR yang tidak menyetujui Provinsi Aceh yaitu PKI, PNI, Partai Indonesia Raya dan beberapa partai lainnya.¹⁹⁹

Ternyata akhirnya, ikrar Soekarno itu untuk: *“akan menjadikan Republik Indonesia yang merdeka sebagai negara Islam dimana hukum dan pemerintahan Islam terlaksana”* hanyalah tipu muslihat saja. Sehingga Teungku Muhammad Dawud Beureueh di Aceh memaklumkan Negara Islam Indonesia pada tanggal 20 September 1953, yang sebagian isinya menyatakan bahwa:

“Dengan Lahirnja Peroklamasi Negara Islam Indonesia di Atjeh dan daerah sekitarnja, maka lenjaplah kekuasaan Pantja Sila di Atjeh dan daerah sekitarnja, digantikan oleh pemerintah dari Negara Islam.”

Seiring perjalanan panjang perjuangan rakyat Aceh, pada tahun 1959 Aceh memperoleh status provinsi daerah istimewa, yang sebelumnya pembentukan Aceh diatur dengan UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara. Akan tetapi Bireureuh tetap merasa kecewa dengan Soekarno karena tidak menerapkan syari'at Islam sepenuhnya. Namun Bireureuh pada akhirnya berhasil dibujuk oleh menantunya yaitu El-Ibrahimi agar menuruti Menhankam Nasution untuk menyerah

199 Ibid.

dengan janji akan dibuat UU Syari'at Islam bagi rakyat Aceh.

Keinginan rakyat Aceh untuk menegakkan syari'at Islam, baru dapat terwujud ketika memasuki era reformasi dengan disahkannya UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Kemudian pasca ketetapan MPR diatur dalam UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Naggroe Aceh Darussalam, dan terakhir pasca perdamaian Helsinki pada 15 Agustus 2005, setahun kemudian diatur dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

b. Bentuk Regulasi Khusus Aceh

Aceh merupakan salah satu dari dua daerah yang diistimewakan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan diberikan pengaturan khusus dengan undang-undang. Ketentuan yang menyatakan Aceh sebagai salah satu daerah Istimewa dapat dilihat pada UU No. 32 Tahun 2004, yaitu:

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Yang dimaksud satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus, sedangkan daerah istimewa adalah Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁰⁰

200 UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 2 ayat (8) dan Penjelasannya.

Selain merupakan daerah istimewa, sebagaimana halnya Daerah Istimewa Yogyakarta, Aceh juga diberikan pengaturan atau regulasi khusus. Jadi, dua daerah khusus yang terdapat di Indonesia, selain istimewa juga bersifat khusus. Pelaksanaan pemerintahan daerah di Aceh, kini diatur dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, di dalamnya terdapat beberapa regulasi khusus yang berbeda dari pemerintahan daerah lainnya pada umumnya di Indonesia, sebagaimana ditegaskan pada bagian ketentuan umum Pasal I angka 2, yaitu:

Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur

Adapun beberapa alasan diberlakukannya UU No. 11 Tahun 2006, sebagaimana terdapat dalam konsideran menimbang, yaitu:

1. bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang;

2. bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
3. bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik;
5. bahwa bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Dalam konsideran sebagaimana di atas, terlihat jelas bahwa landasan diberikannya kedudukan istimewa dan pengaturan khusus terhadap Aceh tidak lepas dari

sejarah. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sejarah singkat Aceh sebelumnya, bahwa tujuan dari perjuangan rakyat Aceh adalah penegakan Syari'at Islam, dimana pelaksanaan pemerintahan di Aceh didasarkan pada ajaran-ajaran Islam. Dengan runtutan perjalanan yang cukup panjang dan melelahkan serta membutuhkan pengorbanan, klimaks dari perjuangan rakyat Aceh berujung pada disahkannya UU No. 11 Tahun 2006.

Disahkannya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, telah memberikan warna baru bagi perkembangan hukum tata negara. Undang-undang yang diberi nama "Undang-undang Pemerintahan Aceh" telah memberikan kesan berbeda yang tidak lazim, sebab pada umumnya undang-undang tersebut dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang kemudian disebut sebagai Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota. Namun, untuk Aceh hanya menggunakan istilah "Pemerintahan Aceh" tanpa adanya kata "Daerah", sama halnya dengan istilah "Pemerintah Republik Indonesia". Sekilas dari namanya, UU Aceh terkesan bahwa Pemerintah Aceh adalah setara dengan Pemerintah Republik Indonesia, dan tentunya akan mengingatkan kita akan bentuk negara federal dengan susunan jamak yang terdiri dari beberapa negara bagian yang memiliki pengaturan secara sendiri-sendiri. Sedangkan sebagaimana diketahui kita menganut bentuk negara kesatuan yang seharusnya memiliki susunan tunggal, dimana tidak ada negara di dalam negara.

Selain menggunakan istilah Pemerintahan Aceh, terdapat beberapa istilah lain yang tidak lazim digunakan pada daerah-daerah lain pada umumnya

di dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Jika di daerah lain pada umumnya menggunakan istilah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk menyebut lembaga perwakilannya, di Aceh lembaga ini disebut lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA).²⁰¹ Untuk Komisi Pemilihan Umum (KPU), di Aceh disebut sebagai Komisi Independen Pemilihan (KIP) yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota DPRA/DPRK, pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota. Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 menggunakan Istilah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), yang merupakan sebuah lembaga yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.²⁰²

Selain kedudukan Aceh selaku daerah istimewa, secara otomatis aceh juga menjadi daerah khusus yang memiliki regulasi khusus dalam melaksanakan otonomi daerah. Jika di Propinsi keistimewaannya diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais), di Aceh hal tersebut diatur dengan Qanun yaitu setingkat peraturan daerah juga. Secara umum, keistimewaan yang merupakan kekhususan yang dimiliki oleh Aceh dalam melaksanakan pemerintahan daerah adalah berupa penegakan syari'at

201 UU No. 11 Tahun 2006, Pasal I angka 10.

202 UU No. 32 Tahun 2004, Pasal I angka 21.

Islam sebagaimana terdapat dalam BAB V tentang Urusan Pemerintah Pasal 16 ayat (2) UU No.11 Tahun 2006:

Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:

1. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
2. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
3. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
4. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
5. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berikut adalah beberapa regulasi khusus yang merupakan keistimewaan Aceh yang terdapat dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dan tidak terdapat pada daerah otonom lainnya yang berdasarkan pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

1) Partai Politik

Untuk melaksanakan sukesi pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, orang aceh diberikan kesempatan untuk membentuk partai politik lokal. Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh

sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara suka rela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota DPRA/DPRK, Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota.²⁰³ Adapun mengenai tata cara pembentukan partai lokal, asas, tujuan dan fungsi, hak dan kewajiban, larangan, keanggotaan dan kedaulatan anggota, dan keuangan partai politik lokal diatur dalam Bab XI UU No. 11 Tahun 2006 Pasal 75-88.

2) Mahkamah Syari'ah dan Qanun.

Kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung beserta badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkup peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara beserta peradilan khusus yang berada di dalam lingkungan peradilan tersebut.²⁰⁴ Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia adalah merupakan kewenangan pemerintah pusat yang disebut dengan kewenangan di bidang yustisi, dalam pemerintahan daerah diatur pada Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 masalah kewenangan pemerintah pusat yaitu bidang politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.

Di Aceh terdapat sebuah pengadilan bernama Mahkamah Syari'ah yang terdapat di lingkungan

203 UU No. 11 Tahun 2006, Pasal I angka 14.

204 UUD 1945, Pasal 24 dan UU No. 48 Tahun 2009, Pasal I

peradilan agama. Mahkamah Syar'iyah Aceh dan Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota adalah pengadilan selaku pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan agama yang merupakan bagian dari sistem peradilan nasional.²⁰⁵ Adapun kewenangan dari Mahkamah Syar'iyah sebagaimana terdapat dalam Pasal 128 ayat (3) dan (4):

Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam (3). Ketentuan lebih lanjut mengenai bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Qanun Aceh (4).

Keberadaan Mahkamah Syar'iyah di Aceh telah memberikan warna baru dalam bidang pemerintahan daerah dan peradilan. Dalam bidang pemerintahan daerah secara jelas diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 bahwa ranah yustisi merupakan kewenangan mutlak dari pemerintah pusat, akan tetapi tidak demikian halnya di Aceh. Hal ini tentunya semakin menegaskan akan prinsip pengaturan yang bersifat federalisme dalam negara kesatuan. Terlebih lagi yang menarik bahwa kompetensi absolut atau materi kewenangan Mahkamah Syar'iyah diatur dengan Qanun.

205 UU No. 11 Tahun 2006, Pasal I angka 15.

Qanun adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat yang terdiri dari Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota.²⁰⁶ Mengenai tata cara pembentukan qanun, secara lebih rinci diatur dalam Bab XXXV Pasal 232-245 UU No. 11 Tahun 2006. Di dalam tata cara pembentukan qanun, terdapat beberapa ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 242 yaitu:

- (1) Qanun dapat memuat ketentuan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian, kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Qanun dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/ atau denda paling banyak Rp. 50.000.000.00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain.
- (4) Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dikecualikan dari ketentuan ayat (1), ayat (2), dan ayat (3)

Ketentuan yang terdapat di atas, berbeda halnya dengan ketentuan pidana yang terdapat dalam perda

206 *Ibid*, Pasal I angka 21 dan 22.

sebagaimana diatur dalam Pasal 134 UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak mengatur mengenai jinayah, yaitu:

1. Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.
2. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
3. Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Selain mengatur ketentuan jinayah/pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 242 UU No. 11 Tahun 2006, Qanun juga mengatur kewenangan Mahkamah Syar'iyah dalam bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), dan muamalah (hukum perdata) yang didasarkan atas syari'at Islam. Kewenangan tersebut tidak lazim diatur dalam peraturan daerah, melainkan diatur dalam undang-undang.

Kewenangan sebuah lembaga peradilan yang diatur berdasarkan Qanun yang merupakan peraturan perundang-undangan setingkat perda, telah memberikan warna baru bagi peradilan di Indonesia, khususnya peradilan agama. Sebagaimana telah ditegaskan sebelumnya bahwa Mahkamah Syar'iyah berada dalam lingkungan peradilan agama, dan kewenangan pengadilan agama diatur dengan undang-undang. Adapun

kewenangan peradilan agama diatur dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006, yaitu:

“Pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: a. perkawinan; b. waris; c. wasiat; d. hibah; e. wakaf; f. zakat; g. infaq; h. shadaqah; dan i. ekonomi syari’ah.”

Keberadaan Mahkamah Syar’iyah dalam lingkungan peradilan agama di Aceh dengan kewenangannya yang diatur dengan Qanun, terkesan akan adanya mosi tidak percaya orang-orang Aceh terhadap Pengadilan Agama yang sudah ada. Terlebih lagi keberadaan Mahkamah Syar’iyah menyiratkan adanya lembaga peradilan independen yang diperuntukkan bagi daerah khusus, dan tidak secara nasional.

3) Pembagian Daerah.

Di dalam suatu daerah otonom setingkat provinsi pada umumnya, berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembagian daerahnya terbagi atas kabupaten/kota, kecamatan, dan desa atau kelurahan. Berbeda halnya dengan Aceh, dalam UU No. 11 Tahun 2006, Aceh dibagi atas kabupaten/kota, kabupaten dibagi atas kecamatan, kecamatan dibagi mukim, mukim dibagi atas kelurahan dan gampong.²⁰⁷ Dari beberapa bagian daerah yang terdapat di Aceh, terdapat nama daerah baru yang tidak dikenal pada

207 *Ibid*, Pasal 2.

daerah-daerah lain pada umumnya yaitu mukim dan gampong.

Mukim adalah kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong yang mempunyai batas wilayah tertentu yang dipimpin oleh imeum mukim atau nama lain dan berkedudukan langsung di bawah camat. Sedangkan Gampong atau nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim dan dipimpin oleh keuchik atau nama lain yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.²⁰⁸

4) Kegiatan Internasional

Dalam hal kegiatan yang berskala internasional, Aceh memiliki kesempatan untuk berpartisipasi secara langsung dengan mengatasnamakan Aceh. Sebagaimana diatur dalam UU No. 11 Tahun 2006 Pasal 9 ayat (2), Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional. Partisipasi sebagaimana dimaksud, tidak dimiliki oleh daerah-daerah lain pada umumnya yang mengacu pada UU NO. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kesempatan yang dimiliki oleh Aceh untuk mengikuti kegiatan internasional, seperti kegiatan seni, budaya dan olahraga, memberikan kesan bahwa Aceh adalah sebuah negara yang berdaulat. Dalam penjelasan Pasal 9 ayat (2) tidak dijelaskan apa yang dimaksud dalam penjelasan tersebut, hal ini menimbulkan multi tafsir, sehingga Aceh dapat disejajarkan dengan sebuah

208 *Ibid*, Pasal I angka 19 dan 20.

negara. Berbeda halnya dengan kerjasama antar lembaga luar negeri yang harus menyertakan bahwa aceh adalah merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁰⁹

Di dalam perjanjian Helsinki dan Naskah Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh, tidak ditemukan dan dijelaskan juga mengenai keikutsertaan Aceh dalam ajang internasional seperti seni, budaya, dan olahraga. Hal ini menurut penulis harus mendapat perhatian karena memberikan kesan bahwa Aceh adalah sebuah negara pada saat mengikuti kegiatan internasional dimaksud, sementara di dalam negara kesatuan tidak dibenarkan ada negara di dalam negara. Menurut penulis keikutsertaan Aceh dalam kegiatan internasional seperti seni, budaya, dan olahraga kurang tepat di dalam negara kesatuan, karena dapat memberikan pengaruh negatif terhadap integritas bangsa yang berdampak kepada hilangnya rasa kebangsaan dan nasionalisme rakyat Indonesia dalam kebhinekaan yang menjunjung tinggi persatuan dan kesatuan, dan lazimnya peserta yang mengikuti kegiatan internasional adalah wilayah yang berkedudukan sebagai negara.

5) Persetujuan Internasional, Pembentukan Undang-Undang dan Kebijakan Administratif

Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA. Rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan

209 *Ibid*, Pasal 9 ayat (3).

langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA. Sedangkan kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur. Adapun mengenai tata cara konsultasi dan pemberian pertimbangan diatur dengan Peraturan Presiden.²¹⁰

Beberapa ketentuan sebagaimana terdapat di atas, sangat terlihat bahwa peran dari Pemerintah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) cukup dominan dan sangat berpengaruh. Peran dari Pemerintah Aceh dan DPRA terlihat sepadan dengan Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat pusat (DPR RI), tanpa adanya konsultasi dan pertimbangan dari Pemerintah Aceh dan DPRA maka Pemerintah Pusat dan DPR tidak dapat membuat perjanjian internasional, pembentukan undang-undang, dan kebijakan administrative yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh.

Dalam perjanjian Helsinki yang di tandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005, klausul mengenai persetujuan internasional diatur dalam angka 1.1.2 huruf b yaitu Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.

Salah satu bentuk kebijakan administratif yang harus mendapat pertimbangan dan persetujuan gubernur yaitu pengangkatan kepala kepolisian dan kejaksaan di Aceh. Untuk mendukung upaya penegakan

210 *Ibid*, Pasal 8 ayat (1), (2), (3), dan (4).

syaria'at Islam di Aceh, pengangkatan kepala Kepolisian dan Kejaksaan Tinggi di Aceh harus dengan persetujuan Gubernur secara tertulis. Jika gubernur tidak memberikan persetujuan, maka yang diangkat adalah tetap pimpinan atau kepala yang ada, jika tidak Kapolri dan Jaksa Agung dapat mengajukan calon sekali lagi kepada gubernur. Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 205 dan 209 UU No.11 Tahun 2006.

6) Pembentukan Lembaga

Di Aceh dapat dibentuk beberapa lembaga independen yang tidak terdapat di daerah lainnya. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006, Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk lembaga, badan, dan/atau komisi menurut Undang-Undang ini dengan persetujuan DPRA/DPRK kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.

Adapun beberapa lembaga independen yang terdapat di Aceh yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU)

Majelis Permusyawaratan Ulama yang selanjutnya disingkat MPU adalah majelis yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh dan DPRA.²¹¹ MPU berfungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam

211 *Ibid*, Pasal I angka 16.

bidang pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan ekonomi.²¹²

Dalam rangka melaksanakan fungsinya, MPU mempunyai tugas dan wewenang yaitu memberi fatwa baik diminta maupun tidak diminta terhadap persoalan pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan ekonomi; dan memberi arahan terhadap perbedaan pendapat pada masyarakat dalam masalah keagamaan. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, MPU dapat mengikutsertakan tenaga ahli dalam bidang keilmuan terkait.²¹³

2. Lembaga Wali dan Adat

Lembaga Wali Nanggroe adalah lembaga kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat dan pelestarian kehidupan adat dan budaya.²¹⁴ Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya. Lembaga wali adalah lembaga independen yang dipimpin oleh seorang wali Nanggroe yang bersifat personal dan independen,

212 *Ibid*, Pasal 139 ayat (1)

213 *Ibid*, Pasal 140 ayat (1) dan (2).

214 *Ibid*, Pasal I angka 17.

lembaga wali bukan merupakan lembaga politik dan pemerintahan di Aceh.²¹⁵

Lembaga adat berfungsi dan berperan sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota di bidang keamanan, ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat. Penyelesaian masalah sosial kemasyarakatan secara adat ditempuh melalui lembaga adat.²¹⁶ Pembinaan kehidupan adat dan adat istiadat dilakukan sesuai dengan perkembangan keistimewaan dan kekhususan Aceh yang berlandaskan pada nilai-nilai syari'at Islam dan dilaksanakan oleh Wali Nanggroe.²¹⁷

Secara lebih rinci mengenai Lembaga Wali dan Lembaga Adat yang terdapat di Aceh, dapat dilihat pada Bab XII dan XIII dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

3. Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM).

Untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sesudah Undang-Undang ini diundangkan (UU No. 11 Tahun 2006) dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh. Putusan Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh sebagaimana dimaksud, memuat antara lain pemberian

215 *Ibid*, Pasal 96 ayat (1), (2) dan (3).

216 *Ibid*, Pasal 98 ayat (1) dan (2).

217 *Ibid*, Pasal 99 ayat (1).

kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi bagi korban pelanggaran hak asasi manusia.²¹⁸

4. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan Undang-Undang ini (UU No. 11 Tahun 2006) dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh sebagaimana dimaksud, merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.²¹⁹

5. Polisi Wilayahul Hisbah

Gubernur, bupati/walikota dalam menegakkan qanun dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dapat membentuk Satuan Polisi Pamong Praja. Gubernur, bupati/walikota dalam menegakkan qanun Syar'iyah dalam pelaksanaan syari'at Islam dapat membentuk unit Polisi Wilayahul Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja.²²⁰

6. Bendera, Lambang dan Himne Aceh .

Selain Bendera Merah Putih, Pemerintah Aceh dapat menentukan dan menetapkan bendera daerah Aceh sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan. Bendera daerah Aceh sebagai lambang sebagaimana dimaksud, bukan merupakan simbol kedaulatan dan tidak

218 *Ibid*, Pasal 228 ayat (1) dan (2).

219 *Ibid*, Pasal 229 ayat (1) dan (2).

220 *Ibid*, Pasal 244 ayat (1) dan (2).

diberlakukan sebagai bendera kedaulatan di Aceh.²²¹ Pemerintah Aceh dapat menetapkan lambang sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan.²²² Pemerintah Aceh dapat menetapkan himne Aceh sebagai pencerminan keistimewaan dan kekhususan.²²³

Meskipun ditegaskan bahwa bendera Aceh bukan merupakan symbol kedaulatan, melainkan hanya mencerminkan symbol keistimewaan dan kekhususan, akan tetapi hal tersebut merupakan sesuatu yang tidak lazim. Berbeda halnya dengan daerah-daerah lain yang terdapat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang hanya memiliki lambang dan lagu daerah sebagai ciri khas daerah yang bersangkutan.

Penggunaan bendera sebagai lambang Aceh sebagaimana terdapat di dalam UU No.11 Tahun 2006, merupakan tindak lanjut dari perjanjian Helsinki tahun 2005, pada point 1.1.5 perjanjian dimaksud dinyatakan bahwa Aceh memiliki hak untuk menggunakan symbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang, dan himne. Permasalahan mengenai ketentuan bendera sebagai symbol wilayah di Aceh juga ditgaskan kembali pada naskah akademik rancangan undang-undang pemerintahan Aceh, dengan pernyataan bahwa ketentuan tersebut sama dengan yang pernah

221 *Ibid*, Pasal 246 ayat (2) dan (3).

222 *Ibid*, Pasal 247 ayat (1).

223 *Ibid*, Pasal 248 ayat (2).

diberikan kepada Papua sesuai Pasal 2 UU Otsus Papua No.21 Tahun 2001, dimana Papua dapat memiliki lambang daerah, bendera daerah, dan lagu daerah.²²⁴

Perbedaan antara bendera yang dimiliki Aceh adalah bukan sebagai lambang kedaulatan dengan lambang sebagai symbol kedaerahan hanya ada tertuang di dalam pasal, akan tetapi pada dasarnya antara lambang daerah atau kedaulatan yang dilambangkan dalam bentuk bendera susah dibedakan. Di dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, bendera diartikan sebagai sepotong kain segi empat atau segi tiga dipergunakan sebagai tanda dan sebagainya panji-panji tunggal.²²⁵ Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, bendera diartikan sepotong kain yg ber-bentuk segi empat atau segitiga, biasanya diikatkan pada tiang, dipergunakan sebagai lambang negara, perkumpulan, atau tan-da; panji-panji.²²⁶ (172)

Terdapat satu hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan bendera sebagai simbol wilayah Aceh pasca perdamaian Helsinki tahun 2005 antara Pemerintah RI dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yaitu GAM tidak boleh memakai symbol mereka pasca penandatanganan perjanjian, hal ini

224 Naskah Akademik RUU Pemerintahan Aceh, Departemen Dalam Negeri, 2006, hlm. 16.

225 Hoetomo, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Surabaya: Mitra Pelajar, 2005, hlm. 94.

226 Pusat Bahasa Departemen Pendidikan, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Diknas, 2008, hlm.172

sebagaimana diatur dalam ketentuan 4.2 MOU Helsinki yaitu GAM melakukan demobilisasi atas semua 3000 pasukan militernya. Anggota GAM tidak akan memakai seragam maupun menunjukkan emblem atau simbol militer setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini. Namun, dewasa ini symbol yang digunakan pada bendera Aceh adalah symbol GAM, sehingga mengundang kontroversi.

Menurut penulis, ketika pada waktunya Aceh akan lepas dari kedaulatan NKRI dan langsung memiliki sistem pemerintahan tersendiri dengan sebutan Pemerintah Aceh. Apapun alasannya, menurut hemat penulis penetapan bendera sebagai lambang atau symbol daerah atau wilayah dalam negara kesatuan kurang tepat, hal tersebut dapat memicu disintegrasi bangsa secara perlahan. Terlebih lagi sulit untuk membedakan kesan bahwa antara bendera sebagai symbol daerah dengan bendera sebagai symbol kedaulatan, meskipun hal tersebut dinyatakan dalam undang-undang.

Dalam menjalankan keistimewaan yang merupakan sebuah kekhususan yang dimiliki oleh Aceh, salah satu sumber dana yang menjadi Pendapatan Daerah adalah yang bersumber dari dana Otonomi Khusus (Otsus), sebagaimana diatur dalam Pasal 179, yaitu:

- a. Penerimaan Aceh dan kabupaten/kota terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan.

- b. Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:
 - a. Pendapatan Asli Daerah;
 - b. Dana Perimbangan;
 - c. Dana Otonomi Khusus; dan
 - d. lain-lain pendapatan yang sah.

Adapun jumlah dana otsus yang diterima oleh Aceh pada tahun 2012 jumlahnya cukup besar yaitu Rp. 5,4 Triliun, jumlah tersebut meningkat 1 triliun dari tahun sebelumnya pada tahun 2011 berjumlah Rp. 4,4 Triliun. Meningkatnya dana otsus Aceh pada tahun 2012 disebabkan oleh bertambahnya dana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) pada tahun 2012 yang mencapai Rp. 1.400 Triliun lebih.²²⁷

Keistimeaan yang dimiliki oleh Aceh dimasa sekarang dalam menjalankan otonomi daerah, tidak lepas juga dari faktor sejarah dan kondisi sosial budaya Aceh di masa lalu, baik sebelum Indonesia merdeka dan pasca kemerdekaan sebagaimana halnya yang terjadi di DIY. Namun, perbedaan sejarah yang menjadi landasan pemberian keistimewaan DIY dan Aceh yaitu DIY mengedepankan aspek monarki dalam sistem kerajaan dengan beberapa sistem pemerintahan yang menilik pada kondisi sosial budaya yang berkembang di DIY, sedangkan di Aceh meskipun dahulu diketahui akan keberadaan Kesultanan, akan tetapi hal tersebut tidak menjadi substansi keistimewaan Aceh di masa sekarang,

²²⁷ Dana Otonomi Khusus Aceh 2012 Capai Rp.5,4 Triliun: <http://www.acehbesarkab.go.id/acehbesar/>; diakses pada tanggal 20/03/2013..

melainkan yang menjadi substansi keistimewaan Aceh adalah semangat penegakan syari'at Islam dalam sistem kesultanan di masa lalu yang merupakan warisan Samudera Pasai, dan tidak menjadikan bentuk pemerintahan Kesultanan sebagai bentuk pemerintahan di Aceh.

Secara rinci perbedaan regulasi otonomi daerah khusus antara Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 dengan Aceh berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Perbandingan Otonomi DIY dan Aceh Menurut UU No.13 Tahun 2012 dan UU No.11 Tahun 2006

| Bentuk Keistimewaan | | Perbedaan | Persamaan |
|---|--|--|---|
| Diy | Aceh | | |
| 1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; | 1. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama; | 1. DIY gubernur tidak dipilih melalui pemilihan, di Aceh dipilih. | 1. Pelaksanaan Keistimewaan Aceh dan DIY diatur dengan peraturan setingkat Perda, yaitu Qanun dan Perdas. |
| 2. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; | 2. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam; | 2. Pelaksanaan Keistimewaan Aceh diberikan dana Otonomi Khusus (Otsus), pelaksanaan keistimewaan DIY belum diberikan dana otsus. | 2. Pemberian keistimewaan didasarkan pada sejarah Aceh dan DIY di masa lalu. |

| | | | |
|-----------------------------------|---|---|--|
| 3. Kebudayaan; | 3. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam; | 3. Keistimeaan Aceh didasarkan pada sendi penegakan syari'at Islam dg memperhatikan kearifan lokal, keistimewaan DIY didasarkan pada sistem kerajaan dg memperhatikan kearifan lokal. | |
| 4. Pertanahan; dan | 4. Peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan | 4. DIY memiliki PERDA dan PERDAIS, Aceh hanya memiliki Qanun. | |
| 5. Tata ruang (Pasal 7 ayat (2)). | 5. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Pasal 16 ayat (2)). | 5. Keistimewaan Aceh lebih banyak dan dominan drpd keistimewaan DIY. | |
| | 6. Dapat membentuk partai politik lokal (Pasal 75-78). | 6. Aceh memiliki bendera sebagai symbol daerah, DIY tidak memiliki. | |
| | 7. Mahkamah Syari'ah dan Qanun (Pasal 128 dst). | | |
| | 8. Pembagian Daerah: Kabupaten/Kota, Kecamatan, Mukim, Kelurahan dan Gampong (Pasal I angka 19 dan 20). | | |
| | 9. Partisipasi dalam kegiatan internasional (Pasal 9 ayat (2)). | | |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | 10. Persetujuan Internasional, Pembentukan UU & Kebijakan administratif (Pasal 8). | | |
| | 11. Pembentukan Lembaga (Pasal 10 ayat (1): MPU, Lembaga Wali dan Adat, Pengadilan HAM, KKR, Polisi Wilayahul Hisbah. | | |
| | 12. Bendera, Lambang dan Himne (Pasal 247-248). | | |

Sumber Data: diolah oleh Penulis, 2013.

B A B V

NEGARA KESATUAN DAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

A. Sejarah Singkat Pembentukan Negara Kesatuan Indonesia

Perjalanan panjang bangsa Indonesia menuju gerbang kemerdekaan untuk menjadi sebuah negara yang berdaulat adalah tidak mudah, proses panjang yang membutuhkan pengorbanan segenap jiwa dan raga dilalui dengan berbagai uji dan coba yang silih-ganti berdatangan tiada henti. Setelah mengalami penjajahan yang cukup lama oleh kolonial belanda yaitu sekitar 3 ½ abad lamanya, pada tahun 1942 Jepang telah mengakhiri penjajahan Belanda di Indonesia, dan pada tahun itu juga penjajahan diambil alih oleh Jepang selama kurang lebih 3 tahun lamanya.

Pada tahun 1944, sebagai akibat serangan tentara sekutu yang secara terus menerus telah mengakibatkan Jepang menderita kekalahan yang ditandai dengan porak-porandanya kota Hiroshima dan Nagasaki yang dibom-bardir oleh sekutu. Kekalahan Jepang oleh sekutu merupakan suatu kesempatan bagi bangsa

Indonesia untuk memerdekakan diri, dan pada saat itu para pemimpin bangsa mendesak Pemerintah Jepang untuk segera memerdekakan Indonesia. Menghadapi situasi yang kritis, pemerintah Jepang di Jawa di bawah pimpinan Saiko Syikikan Kumakici Harada pada tanggal 1 Maret 1945, telah mengumumkan pembentukan Badan Penyelidik Persiapan Kemerdekaan yang disebut dengan *Dokuritsu Junbi Coosakai* yang kemudian kita kenal dengan sebutan BPUPKI dengan jumlah anggota sebanyak 63 orang, sidang pembukaan pertamanya dimulai pada tanggal 28 Mei 1945 dan bertindak sebagai ketua Radjiman Widyodiningrat.²²⁸ Selama terbentuknya, badan penyelidik bersidang sebanyak dua kali, pertama: periode 29-1 Juni 1945 dengan agenda menetapkan dasar negara pancasila, kedua: periode 10 Juli-16 Juli 1945 dengan agenda menetapkan rancangan UUD 1945.

Dalam rapat BPUPKI yang membahas rancangan undang-undang dasar, permasalahan bentuk negara menjadi salah satu pembahasan yang diperdebatkan secara serius. Usulan bentuk negara yang muncul pada waktu itu negara kesatuan dan negara federal.²²⁹ Salah seorang berpengaruh terhadap berbagai pilihan sistem kenegaraan yang dituangkan dalam rumusan UUD 1945 adalah Bung Hatta, yang salah satu buah pikirannya mengenai Indonesia merdeka haruslah berbentuk Negara Federal. Menurut pendapatnya, bentuk negara federal lebih tepat untuk bangsa Indonesia yang dikenal sangat

228 C.S.T. Kansil & Christine, *Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011, hlm. 4.

229 MPR & Timsos, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Sekjen MPR RI, 2012, hlm. 157.

majemuk, bukan negara kesatuan.²³⁰ Pandangan Hatta mengenai bentuk negara federal disuarakannya semenjak ia masih muda hingga ia menempuh pendidikan di Rotterdam Belanda tahun 1930-an, sampai dengan tahun 1945 dengan memberikan berbagai argumen-argumen mendasar untuk meyakinkan agar Indonesia merdeka dengan bentuk negara federal.

Pembahasan mengenai bentuk negara merupakan prinsip dasar demokrasi dalam suatu negara. Hatta yang ketika itu selaku anggota dari BPUPKI cenderung memilih bentuk negara federal yang dianggapnya lebih demokratis untuk Indonesia yang memiliki wilayah luas dan penduduknya plural. Tetapi, sebagian besar anggota BPUPKI menghendaki negara kesatuan, dengan hasil *voting* 83% menghendaki negara kesatuan dan 17% menghendaki federal. Dengan demikian politik hukum yang pertama mengenai hubungan pusat dan daerah di dalam konstitusi Indonesia adalah politik hukum negara kesatuan.²³¹ Senada dengan pendapat Hatta di masa lalu, menurut Abu Bakar, negara yang secara geografis sangat luas seharusnya menggunakan sistem federal.²³²

Setelah beberapa kali tahapan sidang yang dilakukan oleh BPUPKI dan memperoleh kesepakatan bahwa bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan, pada tanggal 9 Agustus 1945 terbentuklah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesai (PPKI) atau yang disebut dengan *Dokuritsu Junbi Inkai*. Selaku ketua adalah Ir. Soekarno dan

230 Jimly, *Konstitusi, Op.cit*, hlm. 212.

231 Mahfud MD, *Membangun, Op.cit*, hlm. 216.

232 Abu Bakar Ebyhara, *Penganta, op.cit*, hlm. 213.

wakil Drs. Mohammad Hatta dengan jumlah anggota 19 orang, dan pada tanggal 18 Agustus dilengkapi menjadi 25 orang.²³³

Pada tanggal 18 Agustus 1945, PPKI menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan bentuk negara kesatuan sebagaimana terdapat pada Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Soekarno mengulas pemikiran bahwa nasionalisme Indonesia atau negara kesatuan adalah sebuah takdir, sebagaimana diulas dalam pidatonya pada tanggal 1 Juni 1945.²³⁴ Semenjak ditetapkannya bentuk negara kesatuan, maka Indonesia menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Negara Kesatuan dan Otonomi Dalam Konstitusi di Indonesia.

Dalam suatu negara terdapat sebuah konstitusi yang mengatur berbagai permasalahan yang sangat substansial dan urgen, yang menjadi landasan utama untuk melaksanakan aktifitas kenegaraan. Di Indonesia konstitusi disebut sebagai Undang-Undang Dasar (UUD), yaitu UUD 1945. Konstitusi adalah *Fundamental Laws* tentang pemerintahan suatu negara dan nilai-nilai fundamentalnya. Scope dari hukum konstitusi yaitu:

1. Cara memilih kepala Negara
2. Kekuasaannya dan prerogative
3. Status menteri-menteri

233 C.S.T. Kansil, Hukum Tata, *Op.cit.* hlm. 200.

234 MPR & Timsos, Empat Pilar, *Op.cit.*, hlm. 157.

4. Angkatan bersenjata atau kepolisian
5. Hubungan pusat dan daerah
6. Treaty making proses
7. Kewarganegaraan
8. Raising and spending public money
9. Civil liberties
10. Hal-hal menyangkut parlemen
11. Cara-cara amandemen konstitusi.²³⁵

Dari beberapa *scope* atau ranah hukum konstitusi sebagaimana disebutkan di atas, salah satu poin penting yang menjadi objek bahasan pada bagian pembahasan ini adalah mengenai hubungan pusat dan daerah yang terangkum dalam konsep bentuk negara kesatuan dalam bidang pemerintahan daerah.

Keberadaan konstitusi merupakan sesuatu yang sangat urgen dan substansial dalam penyelenggaraan negara yang berlandaskan atas hukum dan dilaksanakan dengan demokratis, tidak dapat dibayangkan suatu negara jika dibangun dan diselenggarakan tanpa sebuah konstitusi yang menjadi sebuah pedoman dalam penyelenggaraan negara. Tanpa adanya konstitusi yang mengatur hubungan-hubungan antara pemerintah dan orang-orang yang diperintah, pemerintah akan bebas melaksanakan kehendaknya sesuka hati menjadi seorang *tirani*, maka dari itu diperlukan sebuah konstitusi yang mengatur batasan-batasan hubungan antara pemerintah dan orang yang diperintah, sehingga pemerintah dapat terkontrol dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini

235 Chairul Anwar, *Konstitusi, Op.cit*, hlm. 4.

sesuai dengan pendapat Thomas Paine sebagaimana dikutip oleh Jimly, yang menyatakan “*a constitution is not the act of a government, but of people constituting a government, and a government without a constitution is power without right*”.²³⁶

UUD 1945 pertama kali disahkan dan berlaku sebagai konstitusi negara Indonesia dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, yaitu sehari setelah kemerdekaan negara Republik Indonesia diproklamasikan oleh Soekarno dan Mohammad Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945, yang kemudian berlaku sebagai hukum dasar negara.²³⁷ Di kalangan para ahli hukum, pada umumnya dipahami bahwa hukum mempunyai tiga tujuan pokok, yaitu: keadilan (*justice*), kepastian (*certainty*), dan kegunaan (*utility*).²³⁸ Untuk mengakomodir tujuan hukum sebagaimana dimaksud, terdapat empat tujuan bernegara di Indonesia sebagaimana termaktub dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945. Keempat tujuan itu adalah: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (ii) memajukan kesejahteraan umum; (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia (berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial). Pada umumnya dikatakan bahwa tujuan (yang sering disamakan dengan cita-cita) bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

236 Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, 2010 . hlm. 161.

237 Jimly. *Konstitusi*. *Op.Cit.* hlm. 32.

238 Jimly, *Pengantar*, *Op.Cit* hlm. 119.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menjadi dasar utama negara dalam menjalankan pemerintahan negara dan sebagai induk dari undang-undang yang berada dibawahnya serta sebagai kontrol. Dalam hal keperingkatan dan perangkat/ hukum, berlaku asas hukum (*rechtsbeginsel*) yaitu; *lex supriori derogate legi inferiori* artinya peraturan yang lebih tinggi jennangya mengalahkan peraturan yang lebih rendah.²³⁹ Mengenenai keperingkatan hukum, terdapat sebuah teori hukum yang dikenal dengan *Stufenbau des Recht*, yang menurut Hans Kelsen yaitu hukum bersifat hierarkis, artinya hukum itu tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih atas derajatnya.²⁴⁰ Dengan adanya hirarki hukum, diharapkan agar peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya tidak saling tumpang tindih, sehingga dapat menimbulkan kekacauan. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Kelsen tentang hukum, sebagaimana dikutip oleh Khuzzaifah yaitu untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan.²⁴¹

Terkait dengan hierarki perundang-undangan sebagaimana dimaksud yaitu UUD 1945 sebagai peringkat teratas dan sebagai kontrol terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya, pada saat ini hal tersebut diatur dalam Pasal 7 UU No. 12 tahun 2011

239 Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Bandung: Mandar Maju, 2009, hlm. 20.

240 Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 2.

241 Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum*, Yogyakarta: Genta, 2010, hlm. 44.

tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan hierarki sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sebelumnya hirarki peraturan perundang-undangan diatur di dalam UU No. 10 Tahun 2004, TAP MPR No. III/MPR/2000, dan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Secara rinci bentuk hirarki peraturan perundang-undangan dari masa sebelumnya sampai dengan sekarang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3. Fase Hirarki Peraturan Perundang-undangan

| TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 | TAP MPR No. III/ MPR/2000 | UU No. 10 Tahun 2004 | UU No. 12 Tahun 2011 |
|------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|--|
| 1. UUD | 1. UUD | 1. UUD | 1. UUD |
| 2. Tap MPR/S | 2. Tap MPR/S | 2. UU/Perppu | 2. TAP MPR |
| 3. UU/Perppu | 3. UU | 3. PP | 3. UU/Perppu |
| 4. PP | 4. Perppu | 4. Perpres | 4. PP |
| 5. Kepres | 5. PP | 5. Perda: | 5. Perpres |
| 6. Peraturan Pelaksana Lainnya. | 6. Perda | -Perprop -Perkab/Kota -Perdes | 6. Perda Prop; dan 7. Perda Kab/Kota. |

Sumber Data: diolah oleh Penulis, 2013.

Setelah Negara Indonesia merdeka dan memiliki konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945, terdapat beberapa hal yang terkandung di dalamnya secara umum, yaitu:

1. Sifat susunan Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan (Pasal 1 ayat (1))
2. Bentuk Negara Indonesia adalah Republik (Pasal 1 ayat (1))
3. Negara Republik Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2))
4. Kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Pasal 1 ayat (2))
5. Negara Republik Indonesia menganut sistem pemerintahan negara presidensiil (Pasal 4 ayat (1) jo Pasal 17)
6. Negara Republik Indonesia mengakui, melindungi, serta menjamin hak-hak asasi manusia, terutama dalam pelaksanaannya (Pasal 27, 28, 29, 30, 31, dan 34).
7. Negara Republik Indonesia adalah negara hukum (Penjelasan Umum UUD 1945, Tentang Sistem Pemerintahan Negara).²⁴²

Beberapa hal yang terkandung secara umum dalam UUD 1945 sebagaimana disebutkan di atas, seiring dengan amandemen terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali, kini memiliki tambahan

²⁴² Soehino, Hukum Tata NKRI, *op.cit*, hlm. 2.

dan perubahan. Sifat susunan negara sebagaimana yang dinyatakan pada Pasal 1 ayat (1) yaitu mengenai negara kesatuan, pasca amandemen telah dikukuhkan dengan Pasal 37 ayat (5) dimana mengenai bentuk negara kesatuan tidak dapat diubah. Kedaulatan rakyat sebagai perwujudan demokrasi yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR atau supremasi MPR, kini dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar yakni menjadi supremasi UUD. Kemudian mengenai negara berdasarkan atas hukum yang semula hanya dituangkan dalam penjelasan UUD, setelah amandemen ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3), dan mengenai ketentuan hak asasi manusia juga diatur secara lebih mendalan dalam Pasal 28. Maka dari perubahan atau amandemen yang telah dilakukan terhadap UUD 1945, secara garis besar terdapat tiga point penting sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 yang pada intinya Indonesia adalah Negara Kesatuan, pemerintahan dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip demokrasi dan dilaksanakan berdasar atas hukum.

Sepanjang sejarah perjalanan Bangsa Indonesia mulai dari pasca kemerdekaan sampai dengan sekarang, secara umum era pemerintahan terbagi kedalam tiga bagian yaitu era pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi, dengan ciri khas masing-masing dengan berbagai kebijakan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, termasuk dalam bidang pemerintahan daerah guna mencapai tujuan negara yaitu kesejahteraan rakyat (*welfare state*).

Sebagaimana telah disebutkan bahwa konsep dasar pengaturan pemerintahan daerah di suatu negara

dapat ditinjau dari bentuk negara yang dianutnya yang dituangkan dalam sebuah konstitusi atau hukum dasar, di Indonesia bentuk negara dinyatakan pada Pasal 1 ayat (1) yaitu “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Bentuk negara kesatuan sebagaimana dimaksud dipertegas kembali pada Pasal 37 ayat (5) “khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”, dengan demikian maka telah jelas dan tegas bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang tidak dapat diubah. Selanjutnya konsep negara kesatuan di Indonesia mengenai susunan pemerintahan dan regulasi atau pengaturan pemerintahan antara pusat dan daerah dielaborasi dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian melahirkan berbagai undang-undang pemerintahan daerah sepanjang berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun bunyi Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yaitu:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”

Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar, atas permintaan Soekarno, memberikan penjelasan di hadapan sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 tentang pemerintahan daerah

sebagaimana terdapat pada Pasal 18, yaitu sebagai berikut:

Di bawah pemerintah pusat ada pemerintah daerah: tentang pemerintah daerah di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi: pemerintah daerah diatur dalam undang-undang hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk pemerintahan daerah, artinya pemerintahan daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti*, *sultanat-sulatanat* tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah....²⁴³

Tokoh yang memiliki peran penting dalam perumusan Pasal 18 UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah yaitu Moh. Yamin dan Soepomo. Yamin merupakan orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945. Berdasarkan penjelasan tentang pemerintahan daerah yang diuraikan oleh dua tokoh tersebut mengenai Pasal 18, Ni'matul menyimpulkan beberapa esensi yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945, yaitu:

1. Adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi.

243 Ni'matul Huda. Hukum Tata, *op.cit*, hlm. 286.

2. Satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”.
3. Pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.²⁴⁴

Hatta sebagai salah seorang tokoh yang dalam masa sidang BPUPKI menginginkan bentuk negara Indonesia merdeka adalah federal, menafsirkan pernyataan “dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”, dengan meyakini:

Bagian kalimat yang terakhir ini, dalam undang-undang dasar, menyatakan bahwa hak melakukan pemerintahan sendiri bagi segenap bagian rakyat menjadi sendi kerakyatan Indonesia. Diakui hak-hak tiap bagian untuk menentukan diri sendiri dalam lingkungan rakyat yang satu, supaya hidup jiwa rakyat seluruhnya dan tersusun tenaga pembangunan masyarakat dalam segala golongan untuk kesejahteraan republik Indonesia dan kemakmuran penduduknya.²⁴⁵

244 *Ibid*, hlm. 287.

245 *Ibid*, hlm. 288.

Di sisi lain sebagaimana dikutip oleh Rozali, Soepomo juga memberikan tambahan penjelasan tentang otonomi daerah, yaitu:

Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.²⁴⁶

Seiring fluktuasi terhadap regulasi pemerintahan daerah di Indonesia melalui otonomi daerah pasca kemerdekaan yang dimulai dari UU No.1 Tahun 1945, babak baru perjalanan eksperimen pemerintahan daerah di era reformasi dimulai setelah jatuhnya rezim orde baru pada tanggal 21 Mei 1998 yang dipimpin oleh Presiden Soeharto. Dimulai dengan perasaan dendam yang sangat mendalam dari rival politik orde baru yang menganggap sistem pemerintahan era orde baru merupakan sistem otoriter dan sangat sentralistik, khususnya dalam bidang pemerintahan daerah. Maka, babak baru era reformasi dimulai dengan mengesahkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya telah didahului oleh ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor XV/MPR/1998 tentang Ketentuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah,

246 Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta: RajaGrafindo, 2003, hlm. 11.

Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang terdiri dari 8 Pasal. kemudian disusul dengan amandemen pasal-pasal dalam konstitusi dasar negara yaitu UUD 1945 sebanyak empat kali, yang dimulai dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, termasuk Pasal 18 yang menjadi acuan dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Dalam amandemen tersebut, terlihat bahwa terdapat ketentuan pasal yang seakan-akan disakralkan dan tidak dapat dirubah, akan tetapi tidak demikian halnya dengan pasal-pasal lain dan terkesan tidak sederajat, namun pasal yang disakralkan tersebut dikelabui dengan perubahan pasal lain yang pada akhirnya terlihat bertentangan. Demikianlah halnya yang terjadi antara Pasal 1 ayat (1) dan 37 (5) dengan Pasal 18 dalam UUD 1945. Amandemen tersebut terlihat hanya untuk mengejar target pelegalan tindakan yang diatur berdasarkan hukum, karena mengingat Indonesia secara umum mengadopsi sistem hukum eropa continental/ civil law yang terangkum dalam bentuk negara hukum formal yang merujuk kepada hukum tertulis, meskipun pada dasarnya perubahan tersebut bertentangan.

Amandemen terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali mulai dari tahun 1999-2002, dimaksudkan sebagai upaya penyempurnaan dan penyesuaian dalam rangka relevansi konstitusi dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Terdapat beberapa alasan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, di antaranya adalah belum termuatnya aturan-

aturan mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) secara detail, karena deklarasi mengenai HAM baru dikumandangkan pada tahun 1949 di Amerika. Selain itu, UUD 1945 pada saat dibentuk hanya dijadikan sebagai alat oleh para tokoh bangsa untuk sesegera mungkin membentuk negara Indonesia merdeka, oleh karena UUD 1945 memang dimaksudkan sebagai UUD sementara yang oleh Bung Karno disebut sebagai Undang-Undang Dasar Kilat (*revolutie-grondwet*), yang memang harus diganti dengan yang baru apabila negara merdeka sudah berdiri dan keadaan sudah memungkinkan.²⁴⁷

Dengan dilakukannya amandemen atau perubahan terhadap UUD 1945, khususnya terhadap ketentuan pemerintahan daerah pada Pasal 18, maka secara otomatis berubah pula pengaturan atau regulasi otonomi daerah yang terdapat di dalam undang-undang, karena mengikuti atau disesuaikan dengan ketentuan hukum dasar negara (UUD) yang merupakan induk dari peraturan perundang-undangan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Perubahan tersebut tentunya tidak lepas dari unsur kepentingan politik, karena mengingat bahwa hukum itu adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan-kepentingan politik anggota-anggota lembaga yang membuatnya.²⁴⁸

Prinsip otonomi seluas-luasnya yang didasarkan pada konsep demokrasi yang dianut Indonesia di era reformasi seiring dengan hasil amandemen UUD 1945 Pasal 18, dan sebelumnya telah disahkan Undang-Undang

247 Jimly.Konstitusi, *op.cit*, hlm. 35.

248 Mahfud, *Membangun Politik. Op. Cit.* hlm. 37.

No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun UU No. 22 Tahun 1999 lahir sebelum amandemen ke-dua UUD 1945, prinsip yang dianut oleh dua undang-undang tersebut adalah sama yakni otonomi luas dalam rangka demokratisasi.²⁴⁹

Terdapat beberapa hal yang melandasi digantinya UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004, di antaranya adalah menguat isu federalisme dalam negara kesatuan dan tidak adanya hubungan hirarki antara masing-masing daerah otonom yang satu dengan yang lainnya, hal tersebut telah mengakibatkan munculnya raja-raja baru yang berkuasa secara leluasa di daerah otonom. Secara umum perbedaan mendasar antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004, dapat dilihat pada tabel berikut:

249 *Ibid.* hlm. 226.

Tabel 4. Perbedaan UU No. 22/1999 dengan UU
No.32/2004.

| No | UU NO. 22 TAHUN 1999 | UU NO. 32 TAHUN 2004 |
|----|--|---|
| 1. | NKRI dibagi dalam daerah Propinsi, Daerah Kabupten, dan Daerah Kota. (Pasal 2 ayat (1)) = isu federalisme. | NKRI dibagi atas daerah Propinsi, Propinsi dibagi atas Kabupten dan Kota. (Pasal 2 ayat (1)). |
| 2. | Tidak adanya hubungan hirarki antara propinsi dengan Kabupaten atau Kota. (Pasal 4 ayat (2)). | Adanya hubungan hirarki antara Pusat dengan Prpinsi, Propinsi dengan Kabupten atau Kota. (Pasal 2 ayat (4) dst) |
| 3. | Tidak adanya pengakuan terhadap daerah istimewa dan khusus berdasarkan undang-undang, daerah istimewa tetap merujuk pada UU 22/1999 (Pasal 122). | Pengakuan terhadap daerah istimewa dan khusus berdasarkan undang-undang, daerah istimewa dan khusus tidak sepenuhnya merujuk pada UU 32/2004 (Pasal 2 ayat (8)). |
| 4. | Kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Pasal 18) | Kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pasal 56). |
| 5. | Kepala daerah dapat diberhentikan/ dimakzulkan oleh DPR (Pasal 18) | Pemberhentian/pemakzulan kepala daerah oleh DPR harus melalui proses pengadilan (Pasal 29 ayat (4)). |
| 6. | DPR mempunyai hak untuk meminta pertanggung jawaban kepada kepala daerah (Pasal 19 ayat (1) a) | DPR hanya berhak meminta keterangan laporan pertanggung jawaban kepada kepala daerah (Pasal 42 ayat (1) h). |

Sumber Data: diolah oleh Penulis, 2013.

Sebelum disahkannya UU No. 32 Tahun 2004, terlebih dahulu telah dilakukan amandemen terhadap

Pasal 18 UUD 1945. Adapun bunyi dari Pasal 18 pasca amandemen secara keseluruhan yaitu:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah 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 pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 A

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, 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 pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18 B

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah 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.

Sebagaimana dijelaskan oleh Ni'matul, berdasarkan panduan dalam memasyarakatkan UUD 1945 yang dibuat oleh MPR RI, terdapat beberapa prinsip dalam pemerintahan daerah yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945 pasca amandemen, baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal tersebut

tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan 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 ada lagi unsure pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. 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 seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.

3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 A 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.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18 B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorik, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat-bersifat territorial atau genealogis-yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki 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 dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.
5. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisionalnya masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah lama sekali berubah datu hapus, antara lain

karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.

6. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
7. 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.
8. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan bahwa 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)).²⁵⁰

Pada umumnya dalam pelaksanaan pemerintahan daerah terdapat beberapa asas-asas pemerintahan daerah, yaitu:

1. Asas Desentralisasi. Pengertian asas ini telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, dimana dengan adanya desentralisasi akan melahirkan pemerintahan

250 Ni'matul Huda, Hukum Tata, *op.cit*, hlm. 307-310.

setempat yang dikenal dengan otonomi daerah. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal I angka (7), desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Asas Dekonsentrasi. Ni'matul dengan mengutip pendapat Amrah Muslimin, mengartikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pemerintah pusat yang ada di daerah.²⁵¹ Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004, pada Pasal I angka (8) dekonsentrasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Asas Tugas Pembantuan. Asas tugas pembantuan dikenal juga dengan istilah sebutan *medebewind* yang mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Ni'matul dengan mengutip pendapat Juniarto, mengartikan tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya.²⁵² Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal I

251 *ibid*, hlm. 314.

252 *Ibid*, hlm. 316.

angka (9), tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah 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.

Berdasarkan hasil amandemen kedua UUD 1945 Pasal 18 ayat (2), ada dua bentuk asas pemerintahan daerah yang disebutkan yaitu asas otonomi daerah yang dinilai sebagai perwujudan asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Sedangkan asas dekonsentrasi tidak disebutkan di dalamnya, akan tetapi hanya disebutkan dalam undang-undang pemerintahan daerah pada Pasal I angka 8 UU No. 32 Tahun 2004. Ada yang berpendapat bahwa tidak disebutkannya asas dekonsentrasi karena tidak berhubungan langsung dengan kewenangan pemerintah daerah, melainkan hanya terkait dengan kewenangan pemerintah pusat. Namun, di satu sisi asas tugas pembantuan yang disebutkan pada dasarnya juga bersumber dari kewenangan pemerintah pusat. Tidak disebutkannya asas tugas pembantuan dalam hasil perubahan Pasal 18 telah menuai kritik, menurut Jimly hal tersebut tidaklah realistis, karena dalam setiap negara baik kesatuan maupun federal, asas-asas pemerintahan daerah selalu mencakup tiga bentuk yaitu desentralisasi (otonomi), dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.²⁵³

Setelah amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945, kini undang-undang yang menjadi pijakan dalam pemerintahan daerah yaitu UU No. 32 Tahun 2004

253 Jimly, Konstitusi, *op.cit*, hlm. 222.

tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 yang disahkan sebelum amandemen dan dinyatakan tidak berlaku lagi berdasarkan Pasal 239 UU No. 32/2004, meskipun prinsip yang dianut oleh dua undang-undang tersebut dinyatakan sama yaitu menganut prinsip otonomi luas, sebagaimana disebutkan sebelumnya. Namun, terdapat beberapa permasalahan lain yang diatur ulang berdasarkan hasil amandemen Pasal 18 UUD 1945, seperti pengaturan kembali hubungan hirarki antara pemerintah kabupaten dan provinsi, yang sebelumnya sempat menjadi tidak teratur sebagai akibat dari lahirnya UU No. 22 Tahun 1999, selain itu, juga diatur dan ditegaskan kembali mengenai keberadaan daerah-daerah khusus atau istimewa sebagaimana diatur dalam Pasal 18 B ayat (1).

Secara umum seluruh daerah-daerah baik provinsi, kabupaten atau kota yang terdapat di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, pelaksanaan Pemerintahan Daerah harus mengacu secara penuh pada UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana dimaksud. Akan tetapi tidak demikian halnya dengan beberapa daerah yang dikhususkan atau diistimewakan, di antaranya Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Naggroe Aceh Darussalam, dan Papua. Terhadap beberapa daerah tersebut, pemerintahan daerahnya tidak sepenuhnya dijalankan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, melainkan terdapat pengaturan atau regulasi-regulasi khusus yang diberikan melalui undang-undang. Hal tersebut terkesan tidak adil bagi daerah-daerah lainnya, yang tentunya dapat mengundang timbulnya permasalahan dalam tubuh negara kesatuan

yang berpotensi menimbulkan gejolak dan mengancam keutuhan negara kesatuan.

Dalam karya tulis ini, tidak semua daerah khusus atau istimewa tersebut dibahas, melainkan daerah yang hanya menjadi fokus kajian, yaitu Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang diatur dengan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah istimewa Yogyakarta dan Naggroe Aceh Darussalam yang diatur dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

C. Analisis Regulasi Otonomi Khusus dan Istimewa Terhadap Konsep Negara Kesatuan.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, bentuk negara yang dianut oleh Indonesia adalah kesatuan. Pasca amandemen terhadap UUD 1945, ketetapan bentuk negara kesatuan dipertegas lagi pada Pasal 37 ayat (5) yang menyatakan bahwa terhadap bentuk negara kesatuan tidak dapat dilakukan perubahan. Jika terhadap bentuk negara kesatuan dilakukan perubahan atau amandemen, maka hukum yang berlaku bukan lagi hukum konstitusi, melainkan revolusi yang mempunyai aturan hukumnya sendiri.²⁵⁴ Negara kesatuan memiliki konsep susunan tunggal yang tidak terdiri dari beberapa negara, berbeda halnya dengan bentuk negara federal yang memiliki susunan jamak yang terdiri dari beberapa negara yang memiliki regulasi pemerintahan daerah tersendiri.

254

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi op,cit*, hlm. 212.

Elaborasi terhadap konsep bentuk negara kesatuan di Indonesia dapat dilihat dari Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Konsep negara kesatuan menurut Pasal 18 (sebelum amandemen) menyatakan bahwa Indonesia dibagi atas daerah-daerah yang terdiri atas daerah besar dan kecil yang dahulu disebut sebagai daerah tingkat I (provinsi) dan II (kabupaten). Pemerintahan daerah di Indonesia dilaksanakan melalui asas desentralisasi yang kemudian melahirkan daerah otonom yang disebut sebagai otonomi daerah. Dengan adanya otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi, pada setiap daerah dimungkinkan mengatur daerah masing-masing atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen telah dijadikan sebagai landasan yuridis lahirnya undang-undang pemerintahan daerah di Indonesia dari awal kemerdekaan sampai dengan runtuhnya rezim orde baru, kecuali pada masa pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) dan masa Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Jika merujuk pada regulasi pemerintahan daerah dalam konsep negara kesatuan, pelaksanaan pemerintahan daerah dapat dilakukan melalui asas sentralisasi dan desentralisasi. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, asas pemerintahan daerah yang dikehendaki adalah asas desentralisasi melalui otonomi daerah. Namun, dari tuntutan perjalanan pemerintahan daerah di Indonesia, dengan dasar hukum yang sama yaitu Pasal 18 UUD 1945, dalam beberapa era pemerintahan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, terdapat

beberapa ketentuan undang-undang pemerintahan daerah yang dinilai sentralistis, baik pada era orde lama maupun orde baru, padahal semuanya beratasnamakan desentralisasi dan otonomi, sebagai contoh yaitu era demokrasi terpimpin pada masa orde lama (Penpres No.6 Tahun 1959) dan UU No. 5 Tahun 1975 di era orde baru.

Pasal 18 ayat (1) pasca amandemen menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1), kata yang digunakan untuk menyatakan bagian-bagian dari wilayah Indonesia adalah “dibagi atas”, tidak menggunakan kata “terdiri atas”, hal tersebut untuk menyatakan bahwa negara Indonesia tidak terdiri dari beberapa negara bagian dengan susunan jamak. Akan tetapi elaborasi dalam ayat-ayat berikutnya dari Pasal 18 justru mengarah kepada sistem federal, yakni dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur daerahnya melalui otonomi yang seluas-luasnya.²⁵⁵

Prinsip otonomi seluas-luasnya yang dianut pada era reformasi pasca amandemen merupakan titik balik otonomi ke era demokrasi liberal di bawah UUDS 1950 beberapa puluh tahun lalu dengan sistem pemerintahan parlementer yang berdasarkan dekret Presiden 5 Juli 1959 telah dicabut dan diganti dengan demokrasi terpimpin,

255 Ni'matul Huda, *Berkayuh di Antara Bentuk Negara Kesatuan dan Federal*, <http://pshk.law.uui.ac.id/>, diakses pada tanggal 15/01/2013.

karena dinilai liberal dan membahayakan bagi kesatuan Indonesia. Memasuki era demokrasi terpimpin muncul pemikiran untuk memperbaharui UU Peraturan Daerah. Alasannya karena sistem politik yang sangat liberal dan pemberian otonomi yang terlalu luas telah menimbulkan bibit-bibit disintegari bangsa.²⁵⁶ Soekarno, yang menganggap otonomi luas mengancam keutuhan bangsa dan karena itu otonomi luas harus disesuaikan dengan konsepsi Demokrasi Terpimpin, yang kemudian mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah yang mempersempit otonomi daerah.²⁵⁷

Jika ditinjau berdasarkan teori pembagian kekuasaan sisa (*residu*) dalam konsep negara kesatuan, pada umumnya dalam negara kesatuan pemerintah pusat mengatur kekuasaan pemerintah daerah dan sisanya menjadi kekuasaan pemerintah pusat (*residual powers*) yang merupakan kebalikan dari sistem federal. Konsep pembagian kekuasaan pada Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, dapat dikatakan sesuai dengan konsep negara kesatuan, sebab bentuk dan susunan pemerintah daerah akan diatur dengan undang-undang. Hal tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan pusat lebih dominan dan menentukan kekuasaan daerah. Berbeda halnya dengan pasca amandemen, Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 memberikan keleluasaan terhadap daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya terkecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.

256 Jazim Hamidi, dkk. *Op. Cit.* hlm. 69.

257 Mahfud Md, *Membangun Politik. Op. Cit.* hlm. 219.

Menurut Jimly, hasil perubahan kedua Pasal 18 UUD 1945 di Era Refomasi pada tahun 2000 telah mempertegas prinsip-prinsip pengaturan yang bersifat federalistis (*federal arrangement*), perubahan Pasal 18 telah mengubah bentuk Negara Kesatuan yang kaku kepada bentuk Negara Kesatuan yang dinamis. Dalam dinamisme bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 18, 18A, dan Pasal 18B UUD 1945, dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistis dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.²⁵⁸

Meskipun ditegaskan bahwa organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk Negara Kesatuan, tetapi konsep dasar pembagian kekuasaan diatur berdasar prinsip federalisme. Pada Pasal 10 ayat (3) UU No. 32/2004 telah diatur kewenangan pemerintah pusat sebagai perpanjangan dari Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yaitu di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama. Dalam sistem Negara Kesatuan, biasanya kewenangan pemerintah daerah yang dirinci, sedangkan kekuasaan yang tidak dirinci dianggap dengan sendirinya merupakan kewenangan pemerintah pusat.²⁵⁹ Berbeda dengan sebelum perubahan yang hanya menyatakan bahwa bentuk dan susunan pemerintah daerah diatur dengan undang-undang, setelah perubahan dalam Pasal 18 UUD 1945 menjadi 3 Pasal yang terdiri dari beberapa ayat, dalam Pasal 18 ayat (5) ditegaskan bahwa kepada daerah diberikan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan

258 Jimly, *Konstitusi. Op. Cit.* hlm. 221-223.

259 *Ibid.* hlm. 236.

pemerintah yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai urusan pemerintah. Hal ini menjadi suatu fenomena terbalik dari sebelumnya, dan tentunya memberikan pengaruh yang sangat signifikan terhadap bentuk negara kesatuan dalam ranah hukum ketatanegaraan di Era Reformasi.

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 pasca amanden, dilihat dari sudut pandang pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, terkesan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Hal ini sama dengan konsep pembagian kekuasaan dalam bentuk negara federal, dimana negara-negara bagian bersepakat untuk memberikan beberapa kewenangannya yang telah dirinci kepada pemerintah federal dan sisanya menjadi kewenangan negara-negara bagian yang berfederasi. Hanya saja perbedaannya dengan kasus di Indonesia, kewenangan yang berasal dari bawah adalah bukan berasal dari suatu wilayah yang disebut negara bagian, melainkan daerah-daerah otonom yang disebut sebagai provinsi, kabupaten atau kota. Menjelang tumbangnya rezim orde baru wacana negara federal yang dulu digaungkan oleh Hatta kembali menyeruak, wacana negara federal untuk Indonesia di era Orde Baru pertama kali dikemukakan oleh Amin Rais yang juga menjadi salah satu tokoh Reformasi, akan tetapi wacana tersebut belum dapat diterapkan.²⁶⁰

260 Abu Bakar Ebyhara, Pengantar, *op.cit*, hlm. 217.

Dalam Negara Kesatuan, kekuasaan Pemerintah Pusat tidak sederajat dengan Pemerintah Daerah. Ditinjau dari segi susunannya, Negara Kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara. Jadi dengan demikian di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu di dalam negara itu.²⁶¹

Disebut Negara Kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam bentuk undang-undang, kekuasaan pemerintah yang ada di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas, dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya.²⁶² Berbeda halnya dengan negara federal yang kekuasaannya terbagai-bagi atas pemerintah federal dan pemerintah negara-negara bagian yang berfederasi.

Di dalam negara kesatuan, bagi warga negaranya hanya ada terasa satu pemerintahan saja. Itulah sebabnya Miriam menyatakan bahwa bila dibandingkan dengan negara federal dan konfederasi, maka negara kesatuan

261 Soehino, Ilmu Negara, *Op.cit*, hlm. 224.

262 Moh. Kusnardi dkk, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media, 1994, hlm. 208.

itu merupakan bentuk negara dimana ikatan serta integritas paling kokoh.²⁶³ Ikatan dan integritas yang kokoh dalam bernegara, di Indonesia telah diakomodir dengan semboyan negara yaitu *Bhinneka Tungga Ika* yang senantiasa menjadi pedoman serta acuan dalam menjalankan aktifitas kenegaraan, mengingat Indonesia merupakan negara plural yang terdiri dari berbagai latar belakang yang sangat variatif.

Selain Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang terindikasi menerapkan prinsip pengaturan yang bersifat federal dalam pemerintahan daerah, Pasal 18 B ayat (1) semakin membuka peluang untuk dilaksanakannya prinsip pengaturan yang bersifat federal. Berdasarkan Pasal 18B ayat (1), negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan pasal tersebut memberikan peluang terhadap daerah-daerah tertentu untuk dapat diberikan regulasi khusus dengan undang-undang dalam melaksanakan otonomi daerah, dengan cara yang berbeda dari daerah-daerah lain pada umumnya. Hal ini tentunya menyalahi konsep negara kesatuan yang pada dasarnya menghendaki persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*), yaitu persatuan dari beberapa bagian dari daerah-daerah yang terdiri dari berbagai latar belakang yang kemudian diatur dengan satu undang-undang yang sama untuk menjadi sebuah kesatuan (*unity*) dengan hak dan kewajiban yang sama juga. Berbeda halnya dengan bentuk negara federal yang mengadakan persatuan dari beberapa negara bagian,

263 Andi Mustari Pide. *Op. Cit.*

akan tetapi mereka tidak menghendaki kesatuan dalam bidang hukum pemerintahan antara negara bagian yang satu dengan yang lainnya.

Pasca reformasi yang dimulai dengan tumbangannya rezim orde baru pada tanggal 21 Mei 1998, terjadi perubahan sistem ketatanegaraan yang cukup signifikan, terutama dalam bidang pemerintahan daerah. Seiring dengan berbagai permasalahan yang muncul sebagai akibat dari pelaksanaan sistem pemerintahan daerah yang dinilai bersifat sentralistis pada era orde baru, regulasi pemerintahan daerah diubah dari asas sentralistis menjadi desentralistis melalui otonomi daerah, selain itu muncul pengaturan atau regulasi-regulasi khusus yang diberikan kepada daerah-daerah tertentu dalam menjalankan pemerintahan daerah, di antaranya adalah regulasi khusus bagi pemerintahan daerah Aceh dan Papua berdasarkan rekomendasi sidang umum tahunan MPR Tahun 2000 melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 sebagai tindak lanjut dari TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Selain itu, terdapat juga beberapa daerah khusus yang sebelumnya memang sudah ada yaitu Jakarta sebagai Ibu Kota Negara dan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa yang regulasinya juga ditata ulang pada era reformasi.

Regulasi khusus mengenai penyelenggaraan pemerintah daerah bagi beberapa daerah sebagaimana dimaksud dituangkan dalam bentuk undang-undang. Untuk Provinsi Aceh sebelumnya adanya ketetapan MPR sebagaimana dimaksud di atas, pengaturan secara khusus diberikan melalui UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah

Istimewa Aceh, dan kemudian pasca ketetapan MPR diatur dalam UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Naggroe Aceh Darussalam, dan terakhir pasca perdamaian Helsinki diatur dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Regulasi khusus bagi pemerintahan daerah Papua dituangkan dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Untuk daerah Jakarta selaku Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, di era reformasi diatur dalam UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diberikan kekhususan. Sedangkan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta, di era reformasi diatur dengan undang-undang khusus yaitu UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Landasan yuridis terhadap pemberian regulasi khusus bagi beberapa daerah tertentu di Indonesia didasarkan pada Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”, kemudian lahirnya beberapa undang-undang khusus untuk melaksanakan pemerintahan daerah melalui otonomi daerah bagi beberapa daerah sebagaimana dimaksud. Namun, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 B ayat (1) mengenai daerah yang bersifat “khusus” medatangkan sebuah pertanyaan yang dapat menjadi sebuah perdebatan, yaitu sejauh mana suatu daerah dikatakan khusus dan faktor-faktor apa saja yang menyebabkan

suatu daerah dikhususkan, lalu kemudian diberikan pengaturan atau regulasi khusus melalui undang-undang dalam menjalankan pemerintahan daerah melalui otonomi daerah.

Perkataan khusus memiliki cakupan yang luas.²⁶⁴ Sehingga perkataan “khusus” dalam Pasal 18 B ayat (1) dapat mendatangkan berbagai penafsiran, atau menjadi multi tafsir karena secara yuridis tidak diatur, meskipun dahulu sebelumnya terdapat penjelasan terhadap UUD 1945, akan tetapi tidak dianggap menjadi suatu landasan atau tolak ukur dan hanya menjadi sumber hukum sampingan, karena tidak lazim UUD memiliki penjelasan.²⁶⁵ Jika seandainya juga penjelasan Pasal 18 dijadikan acuan dalam memahami pengertian *khusus* atau *istimewa*, tetap juga akan terjadi kerancuan, sebab dalam angka II Penjelasan Pasal 18 terdapat pernyataan bahwa *volksgemeenschappen* seperti desa, negeri, dusun, atau marga dapat dianggap sebagai daerah bersifat istimewa. Sementara sebagaimana diketahui bahwa selama ini dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia belum pernah ada desa yang dikatakan sebagai daerah khusus atau istimewa.

Beranjak dari masih rancunya kategori daerah yang dapat dikhususkan atau diistimewakan, maka hal tersebut memberikan kemungkinan bahwa suatu saat nanti dikemudian hari tidak menutup kemungkinan terdapat juga daerah-daerah lain yang akan dikhususkan

264 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001, hlm. 15.

265 Ni'matul Huda, *Problematika, op.cit*, hlm. 306.

dalam menjalankan pemerintahan daerah dengan regulasi khusus melalui undang-undang, mengingat pemerintahan daerah dewasa ini dikemas dengan isu sentral sebagai upaya demokratisasi. Sebagaimana dijelaskan Bagir Manan bahwa otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrument dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat bahkan tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah merupakan salah satu sendi ketatanegaraan Republik Indonesia.²⁶⁶

Pelaksanaan pemerintahan daerah di era reformasi melalui desentralisasi dalam kerangka otonomi daerah dimaksudkan sebagai upaya demokratisasi, akan tetapi masih belum jelas sejauh mana batasan demokratisasi yang dimaksud dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena kesempatan yang diberikan bagi semua daerah tidak sama berdasarkan regulasi undang-undang pemerintahan daerah. Jika memang secara demokrasi, seharusnya semua daerah diberikan kesempatan yang sama untuk mengatur dan mengurus daerahnya, tanpa adanya pengkhususan pada daerah-daerah tertentu, dan tidak pada daerah lainnya. Tentunya ini merupakan suatu bentuk diskriminasi yang terkesan memanjakan daerah tertentu dengan motif dan latar belakang tertentu yang dianggap penting, sementara tidak demikian halnya bagi daerah lain. Padahal di satu sisi kita bersepakat untuk membangun Indonesia merdeka dengan bentuk Negara Kesatuan (Pasal 1 ayat (1)) yang pada dasarnya menghendaki persatuan dan kesatuan, berlandaskan

²⁶⁶ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Krawang: Unsika, 1993, hlm. 46.

atas hukum (Pasal 1 ayat (3)) dengan mengedepankan kesamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) sebagaimana dipertegas dalam Pasal 27 ayat (1) “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”, dan dilaksanakan secara demokrasi dengan supremasi undang-undang (Pasal 1 ayat (2)).

Menurut Hazairin ketika membahas demokrasi pancasila, pelaksanaan pemerintahan melalui demokrasi mengandung beberapa artian, yaitu:

1. Demokrasi dikaitkan dengan sistem pemerintahan, dalam arti bagaimana cara rakyat diikuti sertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
2. Demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi oleh perjalanan historis bangsa Indonesia.
3. Demokrasi sebagai solusi tentatif untuk menyelesaikan beberapa persoalan yang dihadapi dalam rangka penyelenggaraan negara sehingga lahir istilah musyawarah mufakat.²⁶⁷

Adapun penjelasan yang disampaikan Soepomo ketika menjelaskan tentang hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa (Pasal 18 sebelum amandemen) dalam sidang PPKI sebagaimana telah disebutkan, meskipun tidak menjadi landasan yuridis, dalam uraiannya terdapat pernyataan “...dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti, sultanat-sulatanat*

²⁶⁷ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Bina Aksara, 1985, hlm. 69.

tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah...". Penjelasan tersebut terlihat menganut konsep federal, dimana yang dikedepankan adalah persatuan (*union*) namun tidak menghendaki kesatuan (*unity*), walaupun Soepomo mengatakan kedudukannya sebagai daerah dan bukan sebagai negara, akan tetapi substansi dan urgensi permasalahan yang perlu diperhatikan adalah bukan masalah menjadi negara atau daerah, melainkan konsep tersebut pada dasarnya adalah konsep pembagian kekuasaan yang lazimnya terdapat pada bentuk negara federal.

Penyebutan antara negara bagian dengan propinsi pada dasarnya bukan menjadi suatu permasalahan mendasar, hal tersebut hanya masalah nama, dapat saja propinsi itu disebut sebagai negara bagian jika bentuk negara berubah menjadi federal, sebagaimana yang telah terjadi dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia pada tahun 1949 yang pernah menjadi Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), yang terdiri dari beberapa negara bagian, akan tetapi keberadaannya tidak berumur panjang dan kemudian kembali pada bentuk negara kesatuan. Namun, yang menjadi permasalahan adalah konsep pembagian kekuasaan yang berimplikasi pada pelaksanaan pemerintahan daerah antara bentuk negara federal dan kesatuan.

Eko Prasodjo sebagaimana dikutip Edi Toet, menyatakan bahwa Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan negara

mengakui keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kesamaan dengan konsep *diversity in unity* (keragaman dalam kesatuan) dalam sistem federal.²⁶⁸

Di Indonesia, wujud dari pelaksanaan Pasal 18 B ayat (1) dapat dilihat dari adanya beberapa daerah yang dikhususkan dan istimewa sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Aceh dan Yogyakarta merupakan dua daerah istimewa yang diberikan regulasi khusus dalam pelaksanaan otonomi daerah melalui undang-undang yang berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia pada umumnya. Fenomena pemberian regulasi khusus terhadap Aceh dan Yogyakarta beserta beberapa daerah lain, tentunya mengundang pembicaraan yang menjadi sebuah perdebatan di bidang Hukum Tata Negara.

Tidak jelasnya batasan sejauh mana daerah otonom dapat dikhususkan dan diberikan regulasi khusus dalam menjalankan otonomi daerah, telah memberikan keleluasaan bagi pemerintah terkait untuk melakukan penafsiran dalam pemberian status sebagai daerah istimewa atau khusus. Hal tersebut tentunya akan sangat bergantung kepada perkembangan dan kepentingan politik kenegaraan, dan tidak menutup kemungkinan dikemudian hari nanti akan lahir daerah-daerah khusus baru yang diberikan regulasi khusus dalam menjalankan otonomi daerah seiring perkembangan atau gejolak politik yang terjadi yang kemas dengan isu demokrasi.

²⁶⁸ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Jakarta: Graha Ilmu, 2009, hlm. 238.

Sebagai contoh, pemberian status Otonomi Khusus (Otsus) kepada Papua, sangat dipengaruhi oleh perkembangan kepentingan politik negara, yang disebabkan karena adanya keinginan Papua yang semakin kuat dan menggelora untuk melepaskan diri dari NKRI. Demikian juga halnya dengan Aceh dan Yogyakarta meskipun kedua daerah tersebut telah diistimewakan sebelumnya, di Aceh muncul konflik berkepanjangan sebagai akibat dari pemberontakan yang dimotori oleh gerakan separatis Gerakan Aceh Merdeka (GAM) untuk memperjuangkan tegaknya syari'at Islam, dan kemudian sebagai jawaban akhir, pasca MOU Helsinki pada tahun 2005 Aceh diberikan keleluasaan untuk mengatur dan melaksanakan pemerintahan daerah dengan regulasi khusus melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pemberian status otonomi khusus maupun status keistimewaan terhadap daerah-daerah seperti Aceh dan Papua lebih mengarah pada model bentuk susunan negara federal.²⁶⁹ Beberapa butir yang terdapat dalam nota kesepahaman antara RI dengan GAM, khususnya bidang pemerintahan, ekonomi, dan politik, ditengarai dalam jangka panjang akan mendorong Aceh menjadi sebuah "Negara Federal".²⁷⁰

Lahirnya UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, juga sebagai jawaban akhir dari polemik keistimewaan yang dimiliki Yogyakarta sebagai daerah istimewa. Dari beberapa regulasi khusus yang dimiliki oleh beberapa daerah sebagaimana disebutkan, muncul sebagai akibat dari

269 *Ibid*, hlm. 238.

270 Abu Bakar Ebyhara, Pengantar, *loc.cit*, hlm. 217.

gejolak yang terjadi di masing-masing daerah, kecuali Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta yang diberikan kekhususan karena berkedudukan sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk alasan pokok, pada kasus Aceh dan Papua, Pemerintah Pusat mempunyai persamaan. Isu pokok yang mendorong pemberian otonomi khusus adalah ancaman disintegrasi/gerakan pro kemerdekaan yang tidak pernah dapat diselesaikan secara tuntas. Lepasnya Timor Timur merupakan pengalaman buruk bagi setiap Presiden Indonesia.²⁷¹ Dengan dukungan PBB, Timor Timur melakukan referendum pada tanggal 30 Agustus 1999, yang kemudian menghasilkan keputusan pemisahan Timor Timur dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan berkaca pada pemerintahan era orde baru dan orde lama yang dinilai sentralistis, sentralisasi dijadikan sebagai isu untuk melakukan desentralisasi dengan pelaksanaan otonomi daerah pada era reformasi. Ditinjau dari sudut politik, pada dasarnya sentralisasi dalam negara kesatuan termasuk di Indonesia, tidak sepenuhnya salah. Sentralisasi dimaksudkan untuk menguatkan integritas bangsa yang penduduknya terdiri dari berbagai macam suku, bahasa, dan adat-istiadat dalam negara kesatuan yang integritasnya masih lemah pasca kemerdekaan. Hanya saja yang menjadi permasalahan adalah dalam tataran pelaksanaan sentralisasi terkadang dimanfaatkan oleh para penguasa, sehingga menjadikannya seorang

271 Agung Djosoekarto dkk (editor), *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia*, Jakarta: Kemitraan, 2008, hlm. 72.

otoriter. Jika negara kesatuan sudah memiliki integritas yang kokoh, baru kemudian dimungkinkan untuk melakukan pelaksanaan pemertintahan secara desentralisasi, bahkan dimungkinkan untuk melakukan pengaturan pemerintahan seperti halnya pada negara federal sekalipun. Dengan mengutip pendapat E. Utrecht mengenai perkembangan pemerintahan negara, Ni'matul menyatakan:

Pada permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federal.²⁷²

Selain dari kekhawatiran terhadap lemahnya integritas sebagaimana dimaksud di atas, minimnya budaya hukum (*legal culture*) yang dimiliki oleh masyarakat dapat menghancurkan sendi demokrasi dalam pemerintahan daerah melalui pelaksanaan asas desentralisasi dalam negara kesatuan. Budaya hukum merupakan salah satu dari tiga unsur yang terdapat dalam sistem hukum yang menurut Friedman terdiri dari struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).²⁷³ Dari

272 Ni'matul Huda, *Probelmatika*, *op.cit*, hlm. 22.

273 Lawrence Friedman, *American Law*, London: W.W. Norton

tiga unsur tersebut, budaya hukum merupakan unsur utama yang memberikan pengaruh cukup signifikan terhadap tegaknya sistem hukum, sebagaimana juga ditegaskan oleh Friedman “*without legal culture, the legal system is inert, a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*”.²⁷⁴

Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk republik, dengan kedaulatan yang berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan berdasar atas hukum.²⁷⁵ Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum, dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.²⁷⁶ Hal tersebut sesuai dengan tujuan negara Indonesia sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemahaman dan pelaksanaan desentralisasi melalui otonomi daerah yang berkembang di Indonesia terkesan tekstual sesuai dengan pengertian *lughowi* sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, yaitu adanya hasrat untuk benar-benar melepaskan diri dari pemerintah pusat untuk membentuk pemerintahan setempat (*local*

& Company, 1984, hlm. 6

274 *Ibid*, hlm. 7.

275 UUD 1945, Pasal 1 ayat (1, 2, & 3).

276 Jimly, Konstitusi. *Op. Cit.* hlm. 132.

government). Hal ini disebabkan oleh pengaruh atau determinasi politik terhadap hukum dan demokrasi yang tidak stabil, disatu sisi negara menganut konsep negara kesatuan, dan di satu sisi dalam tataran pelaksanaannya mengembangkan konsep federal, dan terhadap tindakan ini dilakukan upaya legitimisasi berdasarkan aturan hukum dengan dalih bahwa hal tersebut adalah sebagai upaya demokratisasi.

Beranjak dari keinginan untuk melakukan demokratisasi secara besar-besaran dalam berbagai sektor hukum termasuk dalam bidang pemerintahan daerah, dengan mengingat dominasi politik terhadap hukum, maka dewasa ini substansi serta urgensi otonomi yang demokratis menjadi tidak jelas arahnya. Nama rakyat menjadi sebuah komoditas yang dieksploitasi oleh kepentingan politik, karena mengingat kehendak mayoritas rakyat merupakan kedaulatan yang menjadi acuan dalam pelaksanaan negara dengan sistem *one vote one man* yang melahirkan pemahaman *fox populi fox dei* . Namun, pada dasarnya tidak selamanya kehendak mayoritas rakyat dalam sistem demokrasi adalah benar, melainkan harus disesuaikan dengan aturan-aturan atau nilai-nilai yang berlaku di tengah-tengah masyarakat yang plural yang dilembagakan melalui negara yang berdasar atas hukum.

Antara konsep negara hukum dengan konsep demokrasi seringkali terjadi pertentangan dan tidak berjalan seiring-sejalan yang dikarenakan oleh beberapa

permasalahan, sebagaimana dijelaskan oleh Munir Fuady²⁷⁷, yaitu:

1. Terdapatnya asumsi yang salah bahkan berbahaya dalam sistem demokrasi yang menyatakan bahwa suara rakyat mayoritas adalah suara Tuhan. Padahal suara rakyat mayoritas bisa saja salah, bias, terdistorsi, bahkan bisa juga dibeli, sehingga belum tentu suara rakyat tersebut merupakan suara yang ideal. Karna itu, adagium dalam teori demokrasi bahwa suara rakyat adalah suara Tuhan justru dapat menjungkirbalikkan prinsip-prinsip negara hukum dengan kemungkinan terbentuknya sistem pemerintahan negara yang penuh dengan propaganda, dan kemungkinan munculnya orang-orang yang mengatasnamakan rakyat, memanipulasi masa untuk kepentingan pribadi.
2. Dapat juga terjadi bahwa pemerintahan yang terlalu menekankan kepada kehendak rakyat menjadi suatu pemerintahan yang terlalu lemah dan lembut. Dalam hal ini, yang terjadi adalah ketidak patuhan dan pembangkangan rakyat kepada pemerintah, atau ketidak patuhan pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Kemudian terdapatnya parlemen atau pengadilan *over acting*, kesinisan rakyat kepada bidang politik dan para politisi, yang menganggap politik sebagai bisnis kotor.
3. Pemberian dan pengakuan yang berlebih-lebihan kepada hak-hak rakyat justru dapat mengancam ketertiban masyarakat.

²⁷⁷ Munir Fuady, Teori. *Op. Cit.* hlm. 17-18.

4. Penggunaan hak rakyat secara berlebih-lebihan dapat menimbulkan anarkis, sehingga mengancam ketertiban masyarakat. Padahal ketertiban dalam masyarakat juga merupakan cita-cita dari suatu negara hukum.

Dengan berkaca kepada runtuhnya peradaban negara kota (*city state*) di Yunani, sebelumnya Plato telah memberi keterangan mengenai penyebab runtuhnya sistem demokrasi yang kurang atau tidak terkontrol, yaitu: terlalu banyak kebebasan, terlalu banyak purbasangka, negara atau pemerintahan dijalankan oleh mereka yang tidak kompeten.²⁷⁸ Berdasarkan klasifikasi bentuk pemerintahan menurut Plato, pemberlakuan demokrasi dapat berujung pada munculnya tirani yang akan mengekang kebebasan rakyat yang tidak terkontrol di era demokrasi yang telah menimbulkan anarki atau kekacauan.

Montesquieu yang sebelumnya merupakan pengagum demokrasi, juga mengungkapkan keburukan sistem demokrasi. Pensees mengungkapkan bahwa antusiasme Montesquieu terhadap demokrasi menyurut ketika ia sadar bahwa bentuk pemerintahan ini rentan terdapat faksi-faksi yang bersifat merusak kebebasan ibarat para penguasa yang pemaarah. Terparangkap di antara dua faksi yang bermusuhan, tidak ada orang yang bisa tetap netral, orang yang moderat dibenci oleh kedua belah pihak.²⁷⁹

278 Lukman Hakim, *Materi Kuliah Hukum Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Pascasarjana UMM: Magister Ilmu Hukum 2012.

279 Montesquieu, *op,cit*, hlm. 49.

Menurut Muhammad Sobari sebagai seorang pengamat sosial, sebenarnya pada dasarnya demokrasi tidak salah akan tetapi yang salah adalah pemahaman terhadap demokrasi dan penerapannya.²⁸⁰ Sebagai akibat dari kesalahan pemahaman tersebut kemudian muncul juga kesalahan di lapangan dalam penerapannya, seperti kebijakan-kebijakan yang tidak terkontrol, terlewat batas dan perbuatan-perbuatan anarkis ditengah-tengah masyarakat yang dilandasi rasa ketidakpuasan terhadap berbagai permasalahan yang terjadi.

Pada dasarnya, meskipun negara tidak menyatakan pengakuan akan keistimewaan dan kekhususan suatu daerah sebagaimana terdapat dalam Pasal 18B ayat (1) sebagai landasan untuk memberikan peluang kepada daerah melaksanakan pengaturan khusus, dengan diikutnya asas desentralisasi melalui pelaksanaan otonomi daerah, negara sudah memberikan kesempatan pada masing-masing daerah untuk membuat kebijakan-kebijakan tersendiri dalam pelaksanaan otonomi daerah yangberbedadengandaerahlainnyamelalui pembentukan Perda dan sebagainya, dan hal ini lebih terlihat demokratis, adil dan dilaksanakan secara merata serta tidak terkesan memihak pada daerah tertentu. Hal ini senada dengan pendapat Kelsen tentang desentralisasi, yaitu salah satu alasan utama dari desentralisasi adalah semata-mata bahwa desentralisasi memberi kemungkinan pengaturan masalah yang sama secara berbeda untuk daerah-daerah yang berbeda.²⁸¹ Hanya saja regulasi khusus yang diminta

280 Metro TV. Wawancara di *Metro Pagi* (tanggal, 28/12/2011. Pkl. 06.30 WIB)

281 Hans Kelsen, *Teori Umum*, *op.cit*, hlm, 431.

dan dimiliki Yogyakarta dan Aceh merupakan regulasi yang pada dasarnya melanggar ketentuan umum dalam UUD 1945 yang menjadi domain negara.

Dewasa ini, pada dasarnya konsep negara kesatuan sudah tidak dianut lagi secara konsisten oleh Indonesia, melainkan di dalamnya juga telah menganut prinsip pengaturan yang bersifat federal, sehingga pelaksanaan otonomi di Indonesia menjadi asimetri atau tidak selaras antara daerah satu dengan yang lain. Menurut penulis, bentuk negara di Indonesia adalah campuran atau quasi antara bentuk negara kesatuan dan federal. Secara umum bentuk negara Indonesia adalah kesatuan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, akan tetapi elaborasi dari bentuk kesatuan sebagaimana terdapat dalam Pasal 18 cenderung merujuk kepada sistem pangaturan yang bersifat federal. Jadi, bentuk negara kesatuan di Indonesia memiliki khas tersendiri yang disebut sebagai negara kesatuan Indonesia yang memadukan antara konsep bentuk negara kesatuan dan federal, yang bisa jadi akan disebut sebagai negara kesatuan Pancasila.

Hal serupa juga terjadi pada bentuk negara hukum di Indonesia, dimana pada umumnya konsep negara hukum bersumber dari negara-negara Eropan Kontinental dengan sebutan *rechtsstaat* dan negara-negara Anglo Saxon dengan sebutan *the rule of law*. Adapun istilah negara hukum di Indonesia bersumber dari keduanya, di satu sisi negara hukum Indonesia secara formal tetap mempertahankan karakter *rechtsstaat* sebagai warisan dari Kolonial Belanda, di satu sisi secara materil juga mengadopsi konsep *the rule of law* dengan memasukkan ketentuan-ketentuan pasal mengenai

kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan Hak Asasi Manusia (HAM)²⁸². Sebagaimana dijelaskan oleh Mahfud, bahwa negara hukum formal dan negara hukum materil dan antara *rechtsstaat* dan *the rule of law* itu kemudian diberi nilai keindonesiaan sebagai nilai spesifik sehingga menjadi “negara hukum Pancasila”. Demikian juga halnya dengan demokrasi di Indonesia, yang kemudian disebut sebagai demokrasi Pancasila.

Selama ini bentuk negara yang dikenal pada umumnya adalah bentuk kesatuan dan federasi, dan ada juga yang menambahkan konfederasi. Sedangkan bentuk negara campuran belum pernah ditegaskan secara tegas, maka dari itu penulis berpendapat bahwa selain bentuk negara kesatuan dan federal, terdapat juga bentuk negara campuran yang memadukan antara konsep kesatuan dan federal ataupun sebaliknya, sebagaimana halnya juga terdapat sistem pemerintahan campuran, selain dari sistem presidensial dan parlementer. Sebenarnya, indikasi mengenai adanya bentuk negara kesatuan sudah sejak lama, C.F Strong ketika menjelaskan tentang bentuk negara federal pernah menyatakan:

Jika kekuasaan simpanan atau sisa (*reserve of powers*) ada pada otoritas federal, maka konstitusinya lebih mendekati konstitusi negara kesatuan dibandingkan jika kekuasaan ada pada otoritas negara bagian. Negara semacam itu dikatakan kurang bersifat federal.”²⁸³

Hanya saja pada waktu itu Strong tidak secara tegas menyatakan bahwa selain dari bentuk negara kesatuan

282 UUD 1945, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 Bab XA.

283 Strong, Konstitusi, *op.cit*, hlm. 140.

dan federal, terdapat juga bentuk negara campuran. Bentuk negara campuran memungkinkan satu negara menerapkan dua sistem (*one state two system*), yaitu penerapan konsep pengaturan yang bersifat federal dalam bentuk negara kesatuan, atau penerapan konsep pengaturan yang bersifat kesatuan dalam bentuk negara federal, ataupun dengan tambahan konsep bentuk negara lainnya yang penulis belum mengetahui keberadaannya.

Tujuan penyelenggaraan negara adalah tidak lain untuk menggapai kesejahteraan bagi rakyatnya dengan berbagai macam cara yang terus mengalami perubahan seiring dengan perubahan ruang lingkup dan waktu, karena negara adalah tubuh yang senantiasa maju dan berevolusi. Dengan cara apapun, termasuk perubahan bentuk dan sistem dalam pemerintahan negara, akan senantiasa dilakukan oleh pemerintah dalam suatu negara untuk menggapai kesejahteraan dan untuk mempertahankan eksistensi negara tersebut. Demikian juga halnya yang terjadi di Indonesia, dengan harapan untuk menggapai kesejahteraan bagi rakyat sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945, maka diberikanlah kesempatan bagi beberapa daerah untuk melaksanakan otonomi khusus dengan tetap menjaga persatuan Indonesia dalam bingkai negara kesatuan dalam rangka mempertahankan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), meskipun dengan jalan mengadopsi konsep federal dalam negara kesatuan.

Ditinjau secara global di berbagai belahan dunia, bentuk negara campuran yang memadukan antara konsep negara kesatuan dan federal ataupun sebaliknya, tidak hanya terjadi di Indonesia. Republik Rakyat Cina

(RRC) adalah merupakan salah satu negara di Asia yang berbentuk negara kesatuan, akan tetapi di dalamnya juga mengadopsi konsep federal. Hal tersebut dapat dilihat dari pemberian otonomi khusus terhadap Hong Kong untuk melaksanakan pemerintahan. Setelah sekitar 156 tahun dikuasai Inggris, Hong Kong dikembalikan kepada Cina pada 1 Juli 1997. Menjelang pengembalian Hong Kong ke Cina, Deng Xiaoping, pemimpin Cina ketika itu, berjanji akan menerapkan konsep satu negara dua sistem (*one state two system*). Konsep tersebut memberikan otonomi kepada pemerintah Hong Kong seperti pada sistem hukum, mata uang, bea cukai, imigrasi, peraturan jalan yang tetap berjalan di jalur kiri, kecuali urusan yang menyangkut pertahanan nasional dan hubungan diplomatik yang tetap ditangani oleh pemerintah pusat di Beijing.²⁸⁴ Tidak semua orang mengetahui bahwa Hong Kong adalah merupakan bagian dari negara kesatuan Cina, melainkan menganggap Hong Kong adalah suatu negara. Hong Kong sebenarnya bukan negara, tetapi wilayah administratif khusus untuk Republik Rakyat Cina (RRC), namun memiliki regulasi imigrasi tersendiri. Kalau ke RRC, Warga Negara Indonesia (WNI) perlu visa, tetapi Hong Kong membebaskan visa kunjungan selama 30 hari.²⁸⁵

Berbeda halnya dengan Indonesia, jika Indonesia memberikan otonomi khusus secara penuh kepada

284 Hongkong Satu Negara Dua Sistem, dalam: <http://sejarahdanpengetahuandunia.blogspot.com>, diakses pada tanggal 15/01/2013.

285 Sigit Adi Nuroho, *Negara Negara Bebas Visa Kunjungan Untuk WNI*, dalam: <http://forum.kompas.com>, diakses pada tanggal 15/01/2013.

beberapa daerah tertentu setelah daerah tersebut bergabung dengan NKRI, otonomi khusus yang diberikan kepada Hong Kong oleh China dilakukan dengan membuat kesepakatan antara China dengan Hongkong sebelum mereka bergabung. Hal tersebut dapat dilihat dari kesepakatan *Joint Declaration* antara China dengan Inggris pada tahun 1984 yang ditandatangani oleh PM Margareth Teacher dan PM Zhao Zhiyang, deklarasi tersebut berisi beberapa point di antaranya China akan melanjutkan kedaulatannya atas Hon Kong yang akan dihitung sejak 1 Juli 1997, Hong Kong akan menjadi *Special Administration Regions (SAR)* yang bersifat otonom kecuali dalam bidang hubungan luar negeri dan pertahanan.²⁸⁶

Selain Hong Kong, daerah yang memiliki otonomi khusus atau SAR di China yaitu Macau yang dahulu sempat diduduki oleh Portugis dan dijadikan Pelabuhan Perdagangan yang menghubungkan anatara Jepang, China, Lisbon dan Nagasaki.²⁸⁷ Pasca ditandatanganinya kesepakatan *Joint Declaration* antara Pemerintah China dengan Portugis pada 20 September 1999, Macau menjadi salah satu daerah yang memiliki otonomi khusus di China seperti halnya Hongkong, hal ini merupakan tindak lanjut dari *Joint Declaration* yang dibuat pada 13

286 Tjeng, Singapore and Hong Kong: Government Overregulation Versus the Free Market dalam Studi Wilayah Pada Umumnya, Asia Timur Pada Khususnya, Bandung: Alumni, 1983, hlm. 166.

287 Tashan Kharismaputri, *Hubungan China-Hongkong dan Macau Serta Perbandingan Hongkong Dengan Singapura*, <http://tasha-k--fisip10.web.unair.ac.id/>, diakses pd tgl 29/03/2013.

April 1987 sebagaimana diterangkan oleh Edmonds dan Herbert:

On 13 April 1987 the People's Republic of China (PRC) and the Republic of Portugal signed Joint Declaration on the question of Macau, agreeing that the PRC would resume the exercise of sovereignty over the territory from 20 December 1999. In the Joint Declaration, the PRC promised that the Macau would enjoy a high degree of autonomy, except in foreign and defence affairs which are the responsibilities of Beijing, as was to be the case for the Hong Kong Special Administrative Regions.²⁸⁸

Indonesia dan China adalah negara kesatuan yang sama-sama menerapkan konsep *one state two system* dengan membentuk daerah otonom khusus. Terdapat beberapa perbedaan dalam kasus pembentukan daerah otonomi khusus di China dengan Indonesia. Pembentukan dua daerah otonom khusus di China dilakukan dengan membuat kesepakatan melalui *Join Declaration* sebelum daerah yang bersangkutan diserahkan oleh negara penjajah menjadi bagian dari kedaulatan negara kesatuan China, sedangkan di Indonesia daerah otonom khusus dibentuk tidak berdasarkan perjanjian yang disepakati secara jelas dan tegas antara daerah dengan negara kesatuan Indonesia sebelum daerah yang bersangkutan menjadi bagian dari negara kesatuan Indonesia. Secara umum perbandingan daerah otonom

288 Richard Louis Edmonds and Herbert S. Yee, *Macau: From Portuguese Autonomous Territory to Chinese Special Administrative Regions*, <http://www.jstor.org>, diakses pd tgl 01/04/2013.

khusus antara Indonesia dengan China dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5. Perbandingan Daerah Otonom Khusus China dengan Indonesia.

| INDONESIA | CHINA |
|--|--|
| 1. Pembentukan daerah otonom khusus dilakukan setelah daerah bergabung dengan NKRI yg didasarkan pada fakta sejarah di masa lalu dan kondisi sosial masyarakat setempat. | 1. Pembentukan daerah otonom khusus dilakukan dengan perjanjian antara negara penjajah dengan China sebelum daerah tsb menjadi bagian negara kesatuan China. |
| 2. Kewenangan daerah khusus masih dalam pantauan pemerintah pusat. | 2. Kewenangan daerah khusus secara mutlak menjadi kewenangan daerah |
| 3. Daerah otonom khusus tidak memiliki kewenangan dalam bidang hukum secara penuh. | 3. Daerah otonom khusus memiliki kewenangan dalam bidang hukum secara penuh kecuali menyangkut hub luar negeri dan pertahanan. |
| 4. Mata uang antara daerah otonom khusus dengan pemerintah pusat (negara) sama yaitu Rupiah. | 4. Mata uang antara daerah otonom khusus atau SAR dengan pemerintah pusat (negara) berbeda, Hong Kong menggunakan dollar Hong Kong dan Macau menggunakan Pattaca. |
| 5. Bentuk keistimewaan/kekhususan daerah dirinci dalam undang-undang. | 5. Kekuasaan pemerintah pusat (negara) dirinci dalam perjanjian (Joint Declaration) yaitu dalam bidang hubungan luar negeri dan pertahanan (foreign and defence affairs) |

Sumber data: diolah oleh Penulis, 2013.

Adapun mengenai kasus pemberian otonomi khusus di Indonesia terhadap Daerah Istimewa

Yogyakarta dan Aceh dengan regulasi khusus, jika ditinjau berdasarkan konsep negara kesatuan secara utuh, menurut penulis adalah bertentangan atau tidak sesuai dengan bentuk negara kesatuan. Namun, dalam konteks negara kesatuan Indonesia yang menganut sistem campuran, pemberian otonomi dengan regulasi khusus terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta dan Aceh sesuai dengan konsep negara kesatuan Indonesia secara konstitusional karena diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, meskipun pada dasarnya antara pernyataan bentuk negara kesatuan pada Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dengan elaborasinya dalam Pasal 18 terlihat bertentangan. Mengenai ketentuan dalam Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945, dapat dikatakan sebagai pengecualian atau pengkhususan terhadap pasal 18 ayat (1) dengan pemberlakuan adagium *lex specialis derogate leg generalis*, demikian juga halnya dengan ketentuan pasal yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan pengecualian terhadap beberapa daerah istimewa dan khusus dalam menjalankan pemerintahan daerah.

Secara sederhana, perbedaan bentuk negara kesatuan yang diterapkan di Indonesia dengan bentuk negara kesatuan yang seharusnya dan bentuk negara federal, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 6. Perbandingan Konsep Bentuk Negara

| Negara Federal | Negara Kesatuan | Negara Kesatuan Indonesia |
|--|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Negara bersusunan jamak; terdiri dari negara-negara (negara dalam negara) 2. Tidak ada supremasi pusat, daerah memiliki kewenangan masing-masing. Kecuali terhadap kewenangan yg telah diberikan oleh negara bagian. 3. Daerah merinci kewenangan pusat, sisa kewenangan menjadi milik daerah/negara bagian. 4. Pemberlakuan otonomi asimetris; antar negara bagian tidak sama. 5. Menghendaki persatuan (union), tidak menghendaki kesatuan (union). | <ol style="list-style-type: none"> 1. Negara berusunan tunggal; tidak terdiri dari negara-negara. 2. Di bawah satu pemerintahan pusat/ supremasi pusat 3. Pusat merinci kewenangan daerah, sisa kewenangan menjadi milik pusat (residu). 4. Pemberlakuan otonomi simetris; masing-masing daerah diberikan kewenangan yg sama 5. Menghendaki persatuan (union) dan kesatuan (unity) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Negara bersusunan tunggal, namun mengakui kekhususan dan keistimewaan daerah tertentu (Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1)). 2. Supremasi pusat tidak secara penuh pada daerah istimewa dan khusus. 3. Kewenangan pusat dirinci (Pasal 18 ayat (5) UUD dan Pasal 10 ayat (3) UU 32/2004. 4. Otonomi daerah asimetris; tidak semua daerah diberikan kewenangan otonomi daerah yang sama (daerah istimewa dan khusus). 5. Menghendaki persatuan (union) dan kesatuan (unity) tdk pada semua daerah; |

Sumber Data: diolah oleh Penulis, 2013.

Ditinjau dari sudut pandang fakta sejarah di masa lalu, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Aceh dapat dikatakan wajar untuk menuntut dan mendapatkan keistimewaan dengan regulasi otonomi daerah khusus yang di dalamnya terdapat beberapa perbedaan dengan daerah-daerah lain pada umumnya. Meskipun dengan adanya daerah istimewa dan khusus dalam bingkai negara kesatuan

yang diidentikan dengan konsep yang ada pada negara federal telah mengundang perdebatan dan menjadi sebuah kontroversi, menurut penulis hal tersebut sah-sah saja karena diatur oleh undang-undang dan bertujuan mewujudkan kesejahteraan menuju negara sejahtera (*welfare state*) serta dalam rangka menjaga integritas negara kesatuan Indonesia yang terdiri dari beberapa daerah yang tersebar dalam berbagai kepulauan, terlebih lagi penerapan bagian dari konsep federal di dalam negara kesatuan tidak hanya terjadi di Indonesia.

Polemik mengenai keberadaan daerah khusus dan istimewa di dalam Negara Kesatuan Indonesia perlu ditinjau ulang dan dibuatkan aturan yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Aturan yang dimaksud penulis yaitu mengenai kriteria suatu daerah dapat dijadikan daerah khusus yang memiliki regulasi khusus dalam menjalankan pemerintahan daerah, sehingga dengan adanya aturan yang jelas diharapkan pembentukan daerah khusus tidak menjadi abu-abu (*grey area*) yang selama ini senantiasa dibalut dengan kepentingan politik dengan alasan stabilitas keamanan dan kesatuan nasional ataupun alasan fakta sejarah di masa lalu yang sudah tidak menjadi relevan, karena seyogyanya semua daerah yang menyatakan bergabung dengan negara kesatuan harus memiliki persatuan (*unity*) dan kesatuan (*union*), dan menerima segala keputusan bersama termasuk mengenai ketentuan umum dalam pelaksanaan pemerintahan daerah bagi seluruh daerah otonom.

Dengan adanya peraturan khusus mengenai tata cara dan kriteria pembentukan daerah otonom khusus yang

memiliki regulasi khusus yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka semua daerah akan berlomba-lomba berbenah diri menuju perbaikan dalam berbagai sektor kehidupan untuk mendapatkan derajat otonomi khusus dalam bingkai negara kesatuan. Sebab jika tidak diatur, maka tidak ada lagi daerah yang akan menjadi daerah otonom khusus, meskipun daerah tersebut memiliki potensi yang pada dasarnya melebihi potensi daerah otonom khusus yang sudah ada, terkecuali hal tersebut dilakukan dengan cara merusak stabilitas sosial politik, mengadakan pemberontakan dengan gerakan separatis dan sebagainya yang menimbulkan kegaduhan serta mengancam integritas negara kesatuan. Adapun jika merujuk pada kasus di China, juga tidak dimungkinkan untuk dilakukan di Indonesia saat ini, sebab semua daerah sudah menjadi bagian dari Indonesia, terkecuali ada daerah baru yang ingin bergabung dengan Indonesia dan membuat perjanjian khusus untuk diberikan otonomi khusus seperti halnya *Join Declaration* di China.

Berdasarkan uraian di atas, menurut penulis bahwa penerapan konsep dua sistem dalam satu negara (*one state two system*) di dalam negara kesatuan adalah penting untuk dikembangkan dan dijadikan sebuah kerangka keilmuan dalam penataan negara modern, selama hal tersebut dapat menunjang eksistensi pemerintahan dan dapat memberikan kontribusi positif menuju kesejahteraan rakyat dan negara dalam rangka mewujudkan negara sejahtera (*welfare state*). Perpaduan antara dua konsep bentuk menjadi sebuah kerangka konsep pada dasarnya adalah merupakan sesuatu yang tidak asing, dimana

konsep ini biasanya disebut sebagai konsep atau sistem campuran atau kuasi, sebagaimana halnya yang terjadi dalam sistem pemerintahan yang memadukan sistem presidensial dan parlementer yang kemudian disebut sebagai kuasi presidensial atau kuasi parlementer.

Indikasi mengenai adanya bentuk negara campuran sebagaimana dimaksud, pada dasarnya sudah ada sebelumnya. Hal ini dapat dilihat dan diamati dari penjelasan Strong ketika memberikan penjelasan mengenai konsep negara federal sebagaimana telah disebutkan pada halaman sebelumnya, pada saat itu Strong memberikan penjelasan mengenai perincian kekuasaan negara federal yang kurang bersifat federal dan konstitusinya lebih mendekati konstitusi negara kesatuan.

Kasus pemberian otonomi khusus dalam bingkai negara kesatuan sebagaimana dimaksud di atas, dapat dijadikan sebagai solusi untuk tetap menjaga integritas bangsa guna menghindari hal-hal yang tidak diinginkan. Untuk itu pemberian status otonomi khusus tidak harus berhenti pada beberapa daerah yang sudah ada yang telah dibentuk dengan berbagai alasan, akan tetapi pembentukan daerah otonom khusus kedepannya dimungkinkan bagi daerah-daerah lain dengan berbagai ketentuan yang diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini menurut hemat penulis, terdapat beberapa ketentuan pokok yang menjadi syarat pembentukan daerah otonom khusus dalam negara kesatuan yang ideal, yaitu:

a. Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Manusia.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan berbasis otonomi daerah khusus, salah satu faktor urgen yang dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah sumber daya alam yang merupakan aset kekayaan daerah. Sumber daya alam yang memadai dapat memberikan pemasukan bagi daerah yang kemudian akan dipergunakan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di daerah, jika dikelola dengan seksama.

Dalam rangka pengelolaan sumber daya alam sebagaimana dimaksud, sudah pasti membutuhkan kemampuan dan keterampilan untuk mengolah yang disebut sebagai Sumber Daya Manusia (SDM). Tanpa adanya sumber daya manusia yang memadai, maka sumber daya alam yang dimiliki akan menjadi kurang berarti bagi daerah dan tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal sebagai upaya untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang dapat memberikan dampak pada tingkat kesejahteraan hidup masyarakat. Namun sebaliknya, meskipun suatu daerah tidak memiliki sumber daya alam yang melimpah, dengan dukungan potensi sumber daya manusia yang memadai suatu daerah akan dapat mengalami perkembangan yang cukup signifikan dengan memanfaatkan potensi tersebut, seperti menjadikan daerah tersebut sebagai kota bisnis, pelajar atau lainnya, sebagaimana halnya yang terjadi di Singapura.

b. Kondisi Sosial Politik.

Kondisi sosial politik juga merupakan faktor penting dalam pembentukan daerah otonom khusus di dalam negara kesatuan. Pada umumnya negara kesatuan merupakan negara yang terdiri dari berbagai daerah dengan berbagai latar belakang yang cukup heterogen, maka dari itu persatuan dan kesatuan adalah salah satu kunci utama untuk tetap mempertahankan eksistensi negara kesatuan.

Stabilitas kondisi sosial politik menjadi penting untuk dipertimbangkan dalam pembentukan daerah otonom khusus dalam negara kesatuan, hal ini untuk menghindari terjadinya kecemburuan sosial bagi daerah-daerah lain. Adapun stabilitas kondisi sosial politik yang dimaksud adalah integritas masyarakat pada negara kesatuan dalam keadaan kokoh dan jauh dari perpecahan, hal ini untuk menjamin terlaksananya pembentukan daerah otonom khusus yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, yang pada dasarnya merupakan karakter yang melekat pada bentuk negara federal.

Peluang atau kemungkinan penerapan konsep federal dalam negara kesatuan berupa pembentukan daerah otonom khusus dengan pertimbangan integritas, pada dasarnya sudah terindikasi sejak dahulu. Dengan mengutip pendapat E Utrecht, Ni'matul menyatakan:

Pada permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup

negara baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federal.²⁸⁹

Secara rinci, perbandingan konsep negara kesatuan yang ada di Indonesia dengan tinjauan DIY dan Aceh, konsep negara kesatuan secara utuh, dan negara kesatuan yang ideal menurut penulis, dapat dilihat pada tabel yang terdapat pada halaman berikutnya.

289 Ni'matul Huda, *Problematika*, *op.cit*, hlm. 22.

Tabel 7. Perbandingan Negara Kesatuan Indonesia, Negara Kesatuan, dan Negara Kesatuan Ideal.

| NKRI | Regulasi Khusus | Fakta NKRI | Negara Kesatuan Sesuai Konsep | Ideal |
|-----------------|---|---|---|--|
| Propinsi DIY | <p>1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;</p> <p>2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;</p> <p>3. Kebudayaan;</p> <p>4. Pertanian; dan</p> <p>5. Tata ruang (Pasal 7 ayat (2)).</p> | <p>1. Negara bersusunan tunggal, namun mengakui kekhususan daerah tertentu (Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1)).</p> <p>2. Supremasi pusat tidak secara penuh pada daerah istimewa dan khusus.</p> <p>3. Kewenangan pusat dirinci (Pasal 18 ayat (5) UUD dan Pasal 10 ayat (3) UU 32/2004.</p> <p>4. Otonomi daerah asimetris; tidak semua daerah diberikan kewenangan otonomi daerah yang sama (daerah istimewa dan khusus).</p> <p>5. Menghendaki persatuan (<i>unity</i>) dan kesatuan (<i>unity</i>) tdk pada semua daerah.</p> | <p>1. Negara bersusunan tunggal; tidak terdiri dari negara-negara.</p> <p>2. Di bawah satu pemerintahan pusat/ supremasi pusat</p> <p>3. Pusat merinci kewenangan daerah, sisa kewenangan menjadi milik pusat (<i>residit</i>).</p> <p>4. Melakukan otonomi simetris; masing-masing daerah diberikan kewenangan yg sama.</p> <p>5. Menghendaki persatuan (<i>unity</i>) dan kesatuan (<i>unity</i>)</p> | <p>1. Negara bersusunan tunggal; tdk terdiri dari beberapa negara, melainkan melainkan berkedudukan sbg daerah otonom</p> <p>2. Di bawah satu pemerintahan pusat/sipremasi pusat.</p> <p>3. Pusat merinci kewenangan daerah</p> <p>4. Pada dasarnya semua daerah menghendaki persatuan (<i>unity</i>) dan kesatuan (<i>unity</i>)</p> <p>5. Daerah dapat diberikan otonomi khusus dg konsep <i>one state two system</i>, dg syarat:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Daerah memiliki SDA n SDM yg memadai guna menunjang kelangsungan pemerintahan ✓ Kondisi sosial politik negara dalam keadaan stabil n interitasnya kokoh |
| ACEH | <p>1. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;</p> <p>2. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;</p> <p>3. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;</p> <p>4. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan</p> <p>5. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Pasal 16 ayat (2)).</p> <p>6. Dapat membentuk partai politik lokal (Pasal 75-78).</p> <p>7. Mahkamah Syari'ah dan Qanun (Pasal 128 dst).</p> | | | |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>8. Pembagian Daerah: Kabupaten/Kota, Kecamatan, Mukim, Kelurahan dan Gampong (Pasal 1 angka 19 dan 20).</p> <p>9. Partisipasi dalam kegiatan internasional (Pasal 9 ayat (2)).</p> <p>10. Persetujuan Internasional, Pembentukan UU & Kebijakan administratif (Pasal 8).</p> <p>11. Pembentukan Lembaga (Pasal 10 ayat (1): MPU, Lembaga Wali dan Adat, Pengadilan HAM, KKR, Polisi Wilayahul Hisbah.</p> <p>12. Bendera, Lambang dan Himne (Pasal 247-248).</p> | | | |
|--|--|--|--|--|

Sumber Data: Diolah oleh Penulis, 2013.

B A B V I

PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA

A. Politik Hukum Otonomi Daerah.

Secara etimologis, istilah politik hukum berasal dari bahasa Belanda yaitu “*rechts-politiek*” yang merupakan bentukan dari dua kata yaitu *rechts* dan *politiek*. Dalam bahasa Indonesia *rechts* berarti hukum, dan *politiek* berarti kebijakan. Istilah hukum sampai sekarang belum ada kesatuan pendapat di kalangan teoritis hukum tentang apa batasan dan arti hukum. Kata *politiek* dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis Van der Tas mengandung arti *beleid*, yang berarti kebijakan (policy).²⁹⁰ Dalam Kamus Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.²⁹¹

290 Sri Soemantrie, *Bunga Rampai Hukum Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumi, 1992), hlm. 33.

291 Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm. 149.

Plato dan Aristoteles menganggap politik sebagai suatu usaha untuk mencapai masyarakat politik yang terbaik. Politik adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat. Bagian yang substansial dari politik hukum akan terletak di bidang studi mengenai teknik-teknik perundang-undangan.²⁹² Miriam menyimpulkan bahwa politik dalam suatu negara (*state*) berkaitan dengan masalah kekuasaan (*power*) pengambilan keputusan (*decision making*), kebijakan publik (*publik policy*), dan alokasi atau distribusi (*allocation or distribution*).²⁹³ Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima baik oleh sebagian besar warga, untuk membawa masyarakat ke arah kehidupan bersama yang harmonis.²⁹⁴

Secara garis besar, politik berkenaan dengan gejala kekuasaan, kewenangan pengaturan, ketaatan, dan ketertiban. Jika disederhanakan, antara kekuasaan (*power*) dengan pengaruh (*influence*) adalah suatu keseimbangan atau konsekuensi logis.²⁹⁵ Dengan mengutip pendapat Lipson, Josef menyatakan terdapat lima masalah besar dalam proses politik, yaitu²⁹⁶:

292 Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Adikarya, 2006), hlm 353.

293 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008). hlm. 14.

294 *Ibid.* hlm. 15.

295 Abu Bakar Ebyhara, *Pengantar Ilmu Politik* (Jogjakarta: Ar-ruzz Media, 2010), hlm. 39.

296 Josef Riwu, *Op.cit.* hlm. 1.

1. The coverage of citizenship: should it be exclusive or all?
2. The functions of the state: should its sphere of activity be limited or unlimited?
3. The source of authority: should it originate in the people or the government?
4. The structure of authority? should power be concentrated or dispersed?
5. The magnitude of the state and its external relations? What unit of government is preferable? What interstate order is desirable?

Dari beberapa permasalahan dalam proses politik sebagaimana di atas, dalam kaitannya dengan otonomi, permasalahan nomor empat sangat memiliki kaitan erat dengan dengan otonomi daerah mengenai permasalahan struktur kekuasaan yang kemudian berpengaruh terhadap penyebaran (*dispersed*) atau pembagian kekuasaan dalam tataran pelaksanaan otonomi yang memiliki kaitan erat dengan permasalahan di bidang hukum.

Menurut Mahfud MD, jika hukum diartikan sebagai alat untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan, maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa.²⁹⁷ Di sisi lain menurutnya juga, jika politik hukum diartikan sebagai arahan kebijakan hukum (*legal policy*) yang harus dijadikan pedoman untuk membangun atau menegakkan sistem hukum yang diinginkan, maka judicial review

297 Mahfud, Membangun Politik. *Op. Cit.* hlm. 30.

dapat dipandang sebagai salah satu instrument untuk menjamin ketepatan arah itu atau sebagai pengawal ketepatan isi dalam pembuatan hukum.²⁹⁸

Abdul Hakim Garuda berpendapat bahwa politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.²⁹⁹

Sedangkan Sudarto mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan (*ius constitutum*).³⁰⁰ Sunaryati Hartono mendefinisikan politik hukum sebagai alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa.³⁰¹

298 *Ibid.* hlm. 122.

299 Mahfud MD, *Politik Hukum* (Yogyakarta: LP3ES, 1998), hlm. 9.

300 Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat* (Bandung: Sinar Baru, 1986), hlm. 151.

301 C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional* (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 1.

Konfigurasi Politik dan hukum merupakan dua unsur yang saling melengkapi yang memiliki daya tarik tersendiri untuk saling dapat mendominasi. Subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Sehingga jika harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah.³⁰²

Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya berkarakter *responsive/populistik*, sedangkan dinegara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka karakter produk hukumnya berkarakter *ortodoks/konservatif/elitis*. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum yang menghasilkan produk hukum *responsive/populistik* yaitu produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Sedangkan konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara yang kemudian menghasilkan produk hukum konservatif/ortodoks/elitis yaitu produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positivis instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara.³⁰³

302 Mahfud, Politik Hukum. *Op. Cit.* hlm. 13.

303 *Ibid.* hlm. 15-25.

Secara rinci, Mahfud membagi karakter produk hukum ke dalam beberapa bagian yaitu³⁰⁴:

1. Konfigurasi Politik Demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan “ komite “ yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat dan partai politik berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara.
2. Konfigurasi Politik Otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi sangat dominan dengan sifat yang intervensi dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan, dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan justifikasi (rubber stamps) atas kehendak pemerintah.
3. Produk Hukum Responsif/Otonom adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif

304 Moh. Mahfud, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 8-9.

ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat dan lembaga peradilan, hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat, sedangkan rumusnya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasi berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.

Produk Hukum Konservatif/Ortodoks adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan dominant sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Biasanya bersifat formalitas sehingga hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah.

Politik hukum otonomi daerah terbagi dalam beberapa periode yang terdapat di dalam tiga era pemerintahan mulai dari orde lama, baru, dan reformasi. Adapaun beberapa periode politik hukum otonomi daerah yaitu dimulai dari periode awal kemerdekaan, perubahan tahun 1948, era demokrasi liberal, era demokrasi terpimpin, era orde baru, dan era reformasi.³⁰⁵

Negara mempunyai sifat khusus yang merupakan manifestasi kedaulatan yang dimilikinya dan yang hanya terdapat pada negara saja dan tidak terdapat pada asosiasi atau organisasi lainnya. Umumnya dianggap bahwa setiap negara mempunyai sifat memaksa, sifat monopoli, dan sikap mencakup semua.³⁰⁶ Sifat-sifat tersebut pada

305 Mahfud, Membangun Politik. *Op. Cit.* hlm. 218-220.

306 Miriam Budiarmo. *Op. Cit.* hlm. 50.

dasarnya dilakukan untuk mewujudkan tujuan negara yang telah digariskan dalam suatu kebijakan.

Babak baru perjalanan eksperimen otonomi daerah di era reformasi dimulai setelah jatuhnya rezim orde baru pada tanggal 21 Mei 1998, yang dipimpin oleh Presiden Soeharto. Dimulai dengan perasaan dendam yang sangat mendalam dari rival politik orde baru yang menganggap sistem pemerintahan era orde baru merupakan sistem otoriter dan sangat sentralistik, khususnya dalam bidang otonomi daerah. Maka babak baru era reformasi dimulai dengan mengesahkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan kemudian disusul dengan amandemen pasal-pasal dalam konstitusi dasar negara yaitu UUD 1945 sebanyak empat kali, yang dimulai dari tahun 1999 sampai 2002, termasuk Pasal 18 yang menjadi acuan dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Pada era orde lama dan orde baru yang politiknya otoriter, hukum-hukum yang lahir selalu berkarakter ortodoks dan elitis. Tetapi sebelum itu, pada saat sistem politik berlanggam demokratis, hukum-hukum tampil dengan karakter responsip dan populistik.³⁰⁷ Adapaun langgam demokratis yang dimaksud sebelum orde lama dan baru yaitu dimasa demokrasi liberal dengan sistem parlementer khususnya dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Era reformasi yang pada saat sekarang ini sedang berjalan di tengah-tengah kita yang berawal dari jatuhnya rezim orde baru pada tahun 1998, dipuja banyak orang yang menaruh empati terutama oleh orang-orang yang

307 Mahfud, Membangun Politik. *Op. Cit.* hlm. 38.

sedang menjadi aktor-aktor penting di era reformasi ini, yang mengindikasikan bahwa karakter produk hukum era reformasi adalah responsif atau populistik, terutama dalam hal pelaksanaan otonomi daerah melalui undang-undang pemetintahan daerah. Hal tersebut ditandai dengan diberlakukannya konsep otonomi daerah seluas-luasnya.

Undang-undang yang pertama kali disahkan di Republik Indonesia adalah UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. UU tersebut ditetapkan pada tanggal 23 Nopember 1945 dan didasarkan pada Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945. walaupun judul UU tersebut tentang Komite Nasional Daerah (KND), tetapi oleh pengamat selama ini dianggap sebagai UU pemerintah daerah yang pertama di Indonesia sejak Indonesia merdeka³⁰⁸ Tanpa mengingat bahwa pada saat itu Negara Indonesia baru berdiri yang masih memiliki banyak keterbatasan UU tersebut dikatakan lebih memihak ke pusat dan otoriter, karena UU tersebut bersifat dualistik. Kemudian beberapa tahun kemudian UU tersebut diganti dengan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 22 Tahun 1948 diundangkan tanggal 10 Juli 1948. Walaupun undang-undang ini ditetapkan pada saat UUD 1945 berlaku secara formal, tetapi sistem pemerintahan yang dianut sudah berubah, bukan lagi presidensial (yang semu) sebagaimana ditentukan UUD 1945, tetapi sudah berubah menjadi

308 The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1993). hlm. 58.

sistem parlementer.³⁰⁹ Tentang sifat otonomi yang digunakan dalam undang-undang ini ialah “sebanyak-banyaknya” dengan rumusan: “hajat pemerintah akan menyerahkan kewajiban itu sebanyak-banyaknya”. Terhadap hal tersebut Andi Mustari berpendapat bahwa sifat otonomi yang dianut oleh UU No. 22 Tahun 1948 adalah otonomi seluas-luasnya.³¹⁰

Menindak lanjuti sistem pemerintahan yang sudah berubah kepada bentuk parlementer sesuai dengan ketentuan UUDS 1950, maka kebijakan otonomi daerah disesuaikan dengan Undang-undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 131 ayat (2) yang menyatakan “kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri”, maka UU No. 1 tahun 1957 menganut konsep otonomi daerah seluas-luasnya, sama halnya dengan UU No. 22 1948. Hal tersebut dikarenakan perubahan pada konstitusi dasar negara dari UUD 1945 menuju UUDS 1950 yang menganut konsep demokrasi liberal.

Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959, dinyatakan bahwa konstitusi dasar negara dikembalikan kepada UUD 1945 dan UUDS 1950 dinyatakan tidak berlaku lagi, yang kemudian era ini dikenal dengan Era Demokrasi Terpimpin. Era ini merupakan era yang dinyatakan sebagai representasi sikap politik otoriter pada masa orde baru. Kebijakan

309 Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI* (Jakarta: Gaya media, 1998). hlm. 70.

310 *Ibid.* hlm. 79.

otonomi daerah orde baru dituangkan di dalam Perpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 18 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Sifat otonomi yang dianut pada era ini adalah otonomi yang seluas-luasnya dan riil, meskipun demikian karakter produk hukum pada era ini dikatakan otoriter.

Selanjutnya, Era Orde Baru bersandar pada UUD 1945 sebagai konstitusi dasar negara dan Pancasila yang menjadi sebuah acuan dalam bernegara, era ini dikenal dengan Demokrasi Pancasila. Kebijakan otonomi daerah pada era ini dituangkan di dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan PP No. 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II. Karakter produk hukum di era ini juga tidak luput dari klaim ortodoks atau elitis yang bersifat otoriter.

Kemudian Era Reformasi yang diawali dengan jatuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998. Pada era reformasi dilakukan amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali yang dimulai dari tahun 1999 sampai 2002 dan telah menjadi perdebatan, tak terkecuali Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia selama ini. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, muatan Pasal 18 hasil perubahan kedua telah mengandung muatan pengaturan secara federalistik dengan sifat otonomi seluas-luasnya. Pada era ini, sifat otonomi mengalami titik balik ke era demokrasi liberal dengan sistem parlementer yang bersandar Pada UUDS 1950 dengan menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam UUD 1945.

Era Reformasi merupakan era yang sangat menentang prinsip-prinsip otoriter .di era orde lama dan orde baru, khususnya dalam bidang otonomi daerah. Beranjak dari hal tersebut, maka telah disahkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan PP 129 Tahun 2001, dan kemudian diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 78 Tahun 2007. Pada era inilah muncul kebijakan baru tentang pembentukan daerah melalui pemekaran daerah sebagai perpanjangan dari prinsip otonomi seluas-luasnya. Kebijakan tersebut lahir sebagai akibat dari perubahan materi konstitusi negara yang termuat dalam UUD 1945.

Jika diamati, menurut hemat penulis bahwa kebijakan pemekaran daerah dalam bingkai otonomi seluas-luasnya, secara tidak langsung merupakan kebijakan yang dipaksakan dalam konsep Negara Kesatuan yang menjunjung tinggi persatuan dan kesatuan. Kebijakan pemekaran dikatakan dipaksakan karena melihat realita yang muncul bahwa para elit politik yang memiliki kepentingan akan melakukan segala daya dan upaya untuk memenuhi persyaratan pembentukan daerah dengan berbagai cara termasuk cara-cara yang tidak benar, sehingga daerah dapat dimekarkan dan pada akhirnya terbentuklah daerah baru dengan segenap jajaran penguasa pemerintahan baru, yang pada akhirnya telah menimbulkan berbagai dampak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

B. Pembangunan Ekonomi dan Politik Pemekaran

Beranjak dari keinginan untuk melakukan demokratisasi secara besar-besaran dalam berbagai sektor hukum, termasuk dalam bidang otonomi daerah dan mengingat dominasi politik terhadap hukum, maka dewasa ini substansi serta urgensi otonomi yang demokratis menjadi tidak jelas arahnya. Nama rakyat menjadi sebuah taruhan yang dieksploitasi oleh kepentingan politik, karena mengingat kehendak mayoritas rakyat merupakan kedaulatan yang menjadi acuan dalam pelaksanaan kekuasaan negara. Namun, pada dasarnya tidak selamanya kehendak mayoritas rakyat dalam sistem demokrasi adalah benar melainkan harus disesuaikan dengan aturan-aturan atau nilai-nilai yang berlaku di tengah-tengah masyarakat yang plural, itulah sebabnya kemudian Indonesia menganut sistem demokrasi pancasila dengan ciri khas musyawarah mufakat.

Pemerintahan demokratis bersandar pada tiga dukungan utama: (i) kebajikan (*virtue*) politik, (ii) kesetaraan, dan (iii) kesederhanaan. Kebajikan politik mendorong warga negara untuk menempatkan kebutuhan publik di atas kepentingan pribadi, kesetaraan dalam kadar tertentu dijaga, dan konsumsi dilaksanakan secara sederhana sehingga ketamakan tidak menggerogoti loyalitas kepada negara.³¹¹

311 Montesquieu. *The Spirit of Laws* dalam *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (penerjemah: M. Khoril Anam), (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 45.

Pelaksanaan otonomi daerah yang dimaksudkan sebagai suatu upaya demokratisasi, salah satunya dilaksanakan melalui pembentukan daerah yaitu melalui penggabungan atau pemekaran³¹². Pembentukan daerah bertujuan meningkatkan kualitas pelayanan publik guna mempercepat kesejahteraan rakyat, dengan adanya peningkatan pelayanan publik diharapkan dapat memberikan dampak-dampak positif, salah satunya dampak terhadap pengembangan taraf perekonomian di daerah otonom.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, pembentukan daerah baik melalui penggabungan atau pemekaran daerah harus memenuhi tiga persyaratan yaitu persyaratan administratif, teknis dan fisik. Salah persyaratan penting yang sangat memberikan implikasi terhadap keberlangsungan daerah otonom baru adalah persyaratan teknis, persyaratan teknis mencakup tingkat kemampuan perekonomian, pendidikan, sosial budaya dan sebagainya. Kemampuan perekonomian menjadi salah satu bagian terpenting untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sebab dengan pemenuhan kebutuhan ekonomi yang memadai maka dapat dipastikan rakyat menjadi sejahtera.

Pemekaran daerah merupakan wujud pembentukan daerah yang paling sering dilakukan, sementara penggabungan daerah belum pernah dilakukan, hal ini terkait dengan permasalahan kepentingan politik yang terngkung dalam politik multi partai. Sebagai akibat dari pemekaran daerah yang gencar dilakukan,

312 UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 4 ayat (3).

jumlah daerah otonom di Indonesia bertambah secara signifikan. Namun, dari sekian banyak daerah otonom baru yang terbentuk, tidak semua daerah otonom tersebut mengalami perkembangan, terutama dalam hal perkembangan perekonomian, justru terdapat beberapa daerah yang berkebutuhan dengan permasalahan perekonomian yang disebabkan oleh tingkat kemiskinan yang cukup tinggi.

Kepentingan para elit politik dalam politik pemekaran dapat dilihat dari sikap anggota DPR RI yang menentang moratorium pemekaran yang diusulkan oleh pemerintah beberapa waktu lalu. Wakil ketua komisi II DPR dari Fraksi PDI P, Ganjar Pranowo, menyarankan pemerintah agar segera melanjutkan kembali proses pemekaran wilayah, menurutnya Presiden tidak bisa menafikan UU yang masih berlaku.³¹³ Terlebih lagi DPR memprotes usulan untuk melakukan pemangkasan pemekaran oleh pemerintah yang diajukan dalam draft revisi UU Pemerintahan Daerah³¹⁴, dalam draft tersebut dinyatakan bahwa pembentukan daerah otonom melalui tahap daerah persiapan. Daerah yang memenuhi persyaratan administratif dan teknis tidak langsung ditetapkan menjadi daerah otonom, tapi ditetapkan dulu menjadi daerah persiapan melalui PP. Setelah tiga tahun, daerah persiapan tersebut dievaluasi. Bila dinyatakan layak, pemerintah melalui Mendagri mengusulkannya menjadi daerah otonom kepada DPR. Saat itulah DPR

313 <http://politik.vivanews.com/news/read/266960-dpr-minta-pemekaran-daerah-dilanjutkan>

314 <http://www.jpnn.com/read/2012/05/30/128912/DPR-Protes-Usul-Pemekaran-Dipangkas->

baru kembali “berperan”. Sebab, penetapan status daerah otonom dilakukan dengan UU. Bagi yang dinilai tidak layak, status daerah persiapan dicabut dan dikembalikan ke daerah induk.

Di sisi lain menurut Amzulian Rifai selaku dekan fakultas hukum Universitas Sriwijaya, menjelaskan yang intinya bahwa salah satu faktor yang mendorong terjadinya pemekaran daerah adalah adanya gerakan politik dari pihak yang kalah dalam pilkada, dan agar terciptanya jabatan-jabatan baru di wilayah pemekaran.³¹⁵ Apa yang dijelaskan Amzulian tersebut sangat dapat diterima, dan pengaruh atau imbas dari pilkada pasti memiliki kaitan erat dengan pemekaran di berbagai daerah di penjurusan tanah air yang tidak dapat dinafikan. Para elit politik senantiasa berusaha sekuat tenaga untuk melakukan pemekaran dengan memenuhi berbagai persyaratan yang senantiasa “dipolitisir” guna memuluskan tujuan.

Selain dari Rentannya unsur politis dalam pemenuhan persyaratan untuk melakukan pembentukan daerah melalui pemekaran, kebijakan pemekaran sendiri telah mengalihkan konsentrasi elit politik dan masyarakat kedalam pembagian wilayah kekuasaan melalui pemecahan wilayah atau yang disebut dengan istilah pemekaran, dan bukannya terkonsentrasi terhadap bagaimana cara mensejahterkan rakyat agar kehidupan mereka menjadi lebih baik dengan cara memenuhi apa yang dibutuhkan rakyat melalui pengembangan ekonomi di daerah otonom, sebab rakyat tidak sekedar

315 <http://amzulian.fh.unsri.ac.id/index.php/posting/39>

butuh pemimpin, pemimpin yang ada saja sudah membuat rakyat muak dengan berbagai tingkah lakunya yang cenderung mengeksploitasi rakyat, yang rakyat butuhkan adalah bagaimana memenuhi kebutuhannya guna mencapai tarap kesejahteraan yang berupa sandang, pangan, dan papan. Lebih jauh lagi timbul pula tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elit di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi. Euforia demokrasi dan partai-partai politik yang memang terus tumbuh, dimanfaatkan kelompok elit ini untuk menyuarakan "aspirasinya" mendorong terjadinya pemekaran.³¹⁶

Pemekaran daerah secara besar-besaran terjadi di Papua yang mendapatkan kebijakan Otonomi Khusus adalah merupakan potret buram pelaksanaan otonomi daerah dan pemekaran yang dipaksakan, mengingat sebagian besar kabupaten yang berada di Papua berada pada ranking IPM sedang, tujuh kabupaten berada pada peringkat IPM rendah, dan enam dari tujuh kabupaten tersebut merupakan hasil pemekaran pada kurun waktu 2001-2004.³¹⁷ Bahkan pada tahun 2006 ke-enam kabupaten hasil pemekaran tersebut masih berada pada tingkatan IPM rendah pula.³¹⁸ Komandan operasi Organisasi Papua Merdeka (OPM) bernama Kosmas, menyatakan munculnya OPM sebagai gerakan separatis karena kegagalan pemerintah dalam menjalankan Otonomi Daerah termasuk di dalamnya pemekaran, hal tersebut

316 Bappenas. *Op. Cit.* hlm. 1.

317 Human Development Report 2001 dan 2004 dalam www.datastatistik-indonesia.com

318 Papua Dalam Angka, 2007

dijadikan akal-akalan semata oleh elit politik lokal dan pemerintah pusat.³¹⁹ Terlebih lagi pada bulan maret tahun 2007, warga papua yang berada di jawa melalui Gerakan Tolak Pemekaran, menyatakan menolak terjadinya pemekaran di Papua, bagi mereka pemekaran hanyalah ladang kepentingan elit birokrasi.³²⁰ Beberapa kabupaten yang dimekarkan pada tahun 2008 yang berada di Papua, pada dasarnya ditolak oleh masyarakat dan mahasiswa yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat dan Mahasiswa Peduli Papua.³²¹ Beberapa kabupaten yang berada di Papua juga pada dasarnya tidak memenuhi persyaratan pemekaran, hal tersebut ditunjukkan oleh tingkat IPM beberapa Kabupaten yang berada dibawah 0,5 dengan kategori rendah.

Salah satu contoh kabupaten yang mengalami pemekaran di Papua adalah Kabupaten Manukwari yang terjadi pada tahun 2002. Kabapten Manukwari dimekarkan menjadi tiga kabupaten yaitu Kabupaten Manokwari, Kabupaten Teluk Bintuni dan kabupaten Teluk Wondama. Menurut BPS penduduk miskin di kabupaten Manokwari sejak tahun 1999 sampai tahun 2003 cenderung bertambah yaitu pada kondisi sebelum pemekaran dan sesudah pemekaran.

319 Metro TV. *Genta Demokrasi: Asa Dari Papua* (Tgl. 07/12/2011: Pkl. 23.00)

320 "Warga Papua se-Jawa Timur Menolak Pemekaran di Papua", <http://www.kabarpapua.com/online/modules.php?name=News&file=article&sid=71>

321 "Rencana Pemekaran 6 Kabupaten Ditentang", Cepos 7 Maret 2007 <http://www.infopapua.com/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=4500>

Kegagalan lain pemekaran daerah sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi seluas-luasnya dalam rangka meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat kesejahteraan rakyat juga terjadi di Kabupaten Malinau, Provinsi Kaltim yang berbatasan dengan Malaysia, tepatnya di Desa Long Nawan, infrastruktur yang terdapat di daerah tersebut sangat minim, sebagian besar kebutuhan pokok disuplai dari Malaysia, dan yang sangat menyedihkan 99% penduduknya dalam keadaan miskin, hal tersebut berdasarkan pengakuan Kades setempat. Bupati Malinau, terhadap permasalahan tersebut malah menunggu dan berharap perhatian serta bantuan dari Pusat.³²² Hal serupa juga terjadi di Kepulauan Togean, Kabupaten Tojo Una-una Sulteng, setelah sepuluh tahun dimekarkan, akses transportasi laut masih tetap sulit seperti sedia kala sebelum dimekarkan yaitu penyebrangan kapal hanya dua kali dalam seminggu, terlebih lagi di daerah tersebut tidak terdapat jaringan alat komunikasi, kecuali dengan membuat antenna seluler atau dengan naik ke atas bukit untuk mendapatkan sinyal handphone, menurut salah seorang warga setempat ketika diwawancara oleh seorang reporter stasiun tv swasta menyatakan bahwa pemekaran adalah kepentingan pejabat kabupaten semata.³²³ Keterbatasan sarana dan prasarana yang terjadi telah membuat pelayanan publik tidak menjadi dekat dan meningkat sebagaimana yang tujuan pemekaran daerah, dan sebagai akibat dari keterbatasan tersebut,

322 Metro TV, *Inside* (tanggal, 30/12/2011. Pkl. 20.30 WIB).

323 Metro TV, *Wide Shot: Infra Struktur di Nusantara* (tanggal 7/05/2012. Pkl. 14.00).

pertumbuhan atau pengembangan ekonomi di daerah otonom menjadi terhambat.

Menurut Irwansyah selaku pengamat politik dan desentralisasi Universitas Indonesia (UI) menjelaskan sejak pemekaran wilayah dilakukan selama era desentralisasi, pembentukan daerah otonom baru hanya bertujuan untuk merebut alokasi sumber daya, baik anggaran maupun alam, serta jaringan politik di tingkat lokal.³²⁴ Sementara itu pengamat politik dari Center Strategic of Internatioanl Sutudies (CSIS) J Kristiadi memberikan komentar terhadap usulan pembentukan 19 daerah otonom oleh DPR beberapa waktu lalu, bahwa tidak ada urgensinya memekarkan daerah, dan itu hanya hanya komoditi politik, tidak ada efek kemakmurannya bagi masyarakat, Ia juga menegaskan “memangnya ada daerah otonom yang sukses? Hasilnya malah kemelataran.”³²⁵

Pemekaran dalam skala nasional sebagaimana diterangkan oleh Hadi Prayitno selaku Kepala Divisi Pengembangan Jaringan FITRA³²⁶, hasil evaluasi kinerja DOB yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri menyebutkan hanya 58,71% berkinerja tinggi. Sisanya 34,19% berkinerja sedang, dan 4,16% berkinerja rendah. Bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri melansir 80% DOB gagal meningkatkan kesejahteraan.

324 <http://www.mediaindonesia.com/read/2012/05/28/322484/284/1/Pemekaran-Wilayah-sekadar-Kepentingan-Politik>

325 <http://id.berita.yahoo.com/pemekaran-daerah-dinilai-hanya-komoditi-politik-170828100.html>

326 http://www.seknasfitra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=638%3Apemekaran-masalah-daerah&catid=43%3AAnalisis-apbn&Itemid=71&lang=in

Fakta lain dari hasil evaluasi Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal menunjukkan ada 34 daerah yang menjadi tertinggal atau miskin setelah dimekarkan. Lebih jauh menurut Hadi, salah satu faktor yang mendorong suatu daerah untuk melakukan pemekaran daerah adalah untuk mendapatkan dana perimbangan berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang porsinya diperuntukkan untuk belanja pegawai, Ia menyebutkan bahwa dalam kurun waktu 1999-2009, telah ada 205 DOB terdiri dari 7 Provinsi, 164 Kabupaten dan 34 Kota. Akibatnya pada 2003, pemerintah harus menyediakan DAU Rp1,33 triliun bagi 22 daerah otonom baru hasil pemekaran yang dilakukan pada 2002. Jumlah tersebut melonjak dua kali lipat pada tahun 2004, di mana pemerintah harus mentransfer Rp2,6 triliun alokasi DAU bagi 40 DOB. Pada tahun 2010, pemerintah mengucurkan dana Rp47,9 triliun sebagai DAU untuk DOB. Hadi juga menegaskan motivasi lahirnya daerah baru lebih banyak bersifat politis dan didasari semangat mengambil anggaran lebih besar.

Fakta pelayanan kepada masyarakat, diangkat dari sebuah survei yang dilakukan Lembaga Survei Indonesia (LSI) mengatakan, bahwa otonomi daerah gagal memberikan kesejahteraan kepada rakyat (Media Indonesia, 27 Maret 2007). Sebagian besar responden mengatakan, aspek pendidikan, kesehatan, pengangguran, dan kemiskinan justru lebih parah jika dibandingkan dengan sistem sentralisasi sebelumnya. Analisis Litbang Kompas menyebutkan bahwa dengan data-data pemekaran 2003-2005 hasilnya menunjukkan lebih dari 46 persen daerah pemekaran memperlihatkan pertumbuhan indeks evaluasi yang negatif. Hal ini

menunjukkan potensi pembangunannya justru menurun dibandingkan sebelum pemekaran.

Pusat Litbang Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (2005) melakukan penelitian Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah di sembilan daerah otonom baru. Penelitian ini menyimpulkan bahwa secara umum tidak ada satupun daerah DOB yang bisa dikelompokkan dalam kategori mampu, meski penataan berbagai aspek pemerintahan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan telah sesuai dengan pedoman yang ada. Penyebabnya adalah pemerintahan DOB kurang mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang akan dilaksanakan agar sesuai dengan kondisi, karakteristik daerah serta kebutuhan masyarakat. Studi ini menemukan bahwa kelembagaan yang terbentuk belum sepenuhnya disesuaikan dengan urusan yang telah ditetapkan sebagai urusan daerah. Beberapa masalah timbul, seperti jumlah kelembagaan (SKPD) yang cenderung berlebihan, struktur organisasi yang cenderung besar, serta belum memperhitungkan kriteria efektivitas dan efisiensi kelembagaan yang baik. Di sektor keuangan daerah, hanya ada satu dari sembilan daerah yang dikategorikan mampu mengelola keuangannya. Problem utamanya adalah rendahnya kemampuan dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah, khususnya PAD.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa pemekaran daerah tidak dapat memeberikan jaminan terhadap pengembangan ekonomi di daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut terjadi karena pemekaran daerah lebih mengedepankan

unsur kepentingan politik daripada kesejahteraan, akan tetapi alasan kesejahteraan dijadikan salah satu senjata ampuh untuk melakukan pemekaran guna mewujudkan visi politik para elit. Di satu sisi, pada dasarnya terdapat daerah-daerah yang tidak memenuhi persyaratan teknis berupa kemampuan ekonomi, pendidikan, sosial dan budaya, akan tetapi tetap dimekarkan, hal ini tentunya dimudian hari akan memberikan dampak bagi pengembangan potensi daerah otonom di masa yang akan datang guna mewujudkan kesejahteraan melalui pengembangan ekonomi.

Pada dasarnya faktor penting yang dapat mendukung pengembangan ekonomi di daerah adalah peningkatan pelayanan publik di daerah melalui pembangunan infrastruktur, dengan adanya peningkatan publik diharapkan akan memberikan akses yang mudah bagi penyaluran barang dan jasa ke daerah-daerah sehingga terjadi pengembangan ekonomi di daerah otonom. Sementara pembangunan ekonomi melalui pemekaran daerah adalah pembangunan ekonomi berbiaya mahal dan rentan dengan spekulasi kepentingan politik, dalam artian yang lebih diutamakan adalah membangun relasi dan kepentingan politik, terlalu banyak anggaran yang dikeluarkan untuk kepentingan politik yang tidak efisien sepertinya halnya gaji pejabat politik dan segenap pegawai, pembangunan perkantoran pemerintahan, mobil dinas dan lain sebagainya, sehingga anggaran daerah lebih banyak tersedot untuk kepentingan politik, dan belum lagi anggaran yang dikorupsi. Jika saja semua anggaran tersebut peruntukkannya langsung kepada sarana publik yang dibutuhkan oleh masyarakat terkait,

maka peningkatan kesejahteraan akan lebih cepat dan efisien yang berdampak pada pemabngunan ekonomi di daerah otonom.

Logika peningkatan kesejahteraan melalui pembentukan daerah otonom baru melalui pemekaran pada dasarnya merupakan imbas kepentingan politik multi partai. Suatu daerah baru diberikan anggaran oleh pusat setelah terbentuk menjadi daerah otonom, logikanya daerah tersebut pada dasarnya walaupun tidak dimekarkan tetap memiliki hak untuk mendapatkan anggaran yang memadai untuk mewujudkan kesejahteraan dalam pembangunan ekonomi, akan tetapi mengapa harus dimekarkan terlebih dahulu menjadi daerah otonom baru kemudian anggaran diberikan untuk pembangunan fasilitas pelayanan publik?. Dengan bayangan anggaran yang cukup besar tersebut, para elit berlomba-lomba untuk melakukan pemekaran daerah, meskipun pada dasarnya daerah tersebut tidak memenuhi persyaratan teknis berupa kemampuan ekonomi, pendidikan, sosial dan budaya, akan tetapi tetap dipaksakan. Hal tersebutlah dikemudian hari yang menjadi batu sandungan dalam pembangunan ekonomi di daerah otonom, karena pada dasarnya daerah otonom yang bersangkutan belum siap untuk menuju kearah pembaharuan.

Pembentukan daerah otonom baru akan memberikan dampak bagi kenaikan pajak-pajak di daerah, sementara hal tersebut tidak diiringi dengan pembangunan dan pengembangan tarap perekonomian masyarakat di daerah otonom. Seharusnya pemerintah memberikan fasilitas berupa sarana dan prasarana publik yang dibutuhkan masyarakat dengan tidak harus melalui

pembentukan daerah otonom baru dalam rangka pembangunan ekonomi di daerah, baru kemudian setelah pembangunan ekonomi menuai keberhasilan yang cukup signifikan, maka dapat dimungkinkan untuk dibentuk daerah otonom, sehingga masyarakat benar-benar siap untuk menghadapi berbagai dampak perubahan, seperti halnya pajak daerah. Sebab, pada dasarnya masyarakat tidak mengutamakan penambahan pemimpin atau pimpinan politik yang memegang jabatan politik di daerah, pejabat yang ada saja sudah cukup membuat masyarakat gerah dengan berbagai ulahnya. Dan adapun terkait dengan masalah pengelolaan pelayanan publik, sebaiknya pemerintah hanya melakukan penambahan kuantitas pegawai publik yang kredibel dan kafabel jika memang dirasa kurang, hal tersebut untuk mengimbangi pertumbuhan pusat pelayanan publik.

C. Pemekaran dan Politik Hukum Otonomi Daerah

Sejak awal kemerdekaan, politik hukum otonomi daerah senantiasa digariskan melalui proses eksperimen yang seperti tak pernah selesai. Ia selalu berubah dan diubah sesuai dengan perubahan konfigurasi politik.³²⁷ Politik adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat. Bagian yang substansial dari politik hukum akan terletak di bidang studi mengenai teknik-teknik perundang-undangan.³²⁸ Dari tiga era pemerintahan yaitu era orde lama, orde baru dan reformasi, perjalanan pemerintahan daerah di

327 Mahfud. *Membangun Politik. Op. Cit.* hlm. 217.

328 Satjipto. *Op. Cit.* hlm 353.

Indonesia terbagi dalam beberapa tahapan yaitu pasca kemerdekaan, perubahan tahun 1948, era demokrasi liberal dengan UUDS 1950, era demokrasi terpimpin, era orde baru, dan era reformasi pasca UU No. 22/1999 dan UU 32/2004 beserta beberapa kali perubahannya.

Demokrasi dengan tolak ukur suara rakyat mayoritas memiliki peran penting dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Di era reformasi, undang-undang tentang pemerintahan daerah telah menghasilkan kebijakan fulgar berupa pembentukan daerah yaitu melalui penggabungan atau pemekaran daerah yang diatur dalam PP No. 129 Tahun 2001 sebagai pelaksana dari Pasal 6 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999, dan kini diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 4 ayat (3) yang kemudian pelaksanaannya diatur dalam PP No. 78 Tahun 2007, kebijakan tersebut sebagai perpanjangan tangan pelaksanaan demokrasi dalam konsep otonomi seluas-luasnya yang merupakan hasil amandemen kedua Pasal 18 UUD 1945 pasca reformasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UU No. 32 Tahun 2004, terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam melakukan pembentukan daerah yaitu persyaratan administratif, teknis, dan persyaratan fisik kewilayahan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5:

1. Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.
2. Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang

akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

3. Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.
4. (4) Syarat teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.
5. Syarat fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

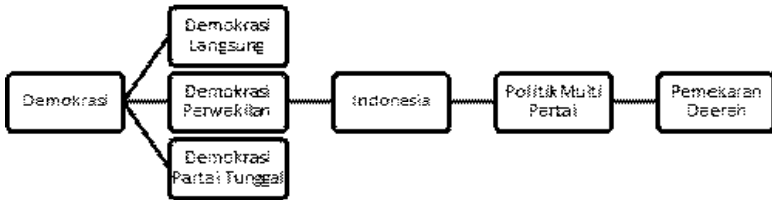
Produk hukum Pemerintahan Daerah di era reformasi yang berbeda dari masa-masa sebelumnya yaitu kebijakan pembentukan daerah yang dilakukan dengan cara penggabungan atau pemekaran daerah adalah merupakan dua pilihan yang bertolak belakang, dan merupakan pilihan yang sangat kental dengan unsur politik ditengah-tengah negara yang menganut sistem politik multi partai dengan latar belakang keragaman

pulau, agama, adat-istiadat, suku, dan bahasa yang memiliki pretensi kuat untuk memecah belah persatuan dan kesatuan dalam bingkai negara kesatuan, sehingga negara kesatuan tidak lagi berdiri kokoh sebagaimana yang dinyatakan Miriam Budiarjo di sebelumnya.

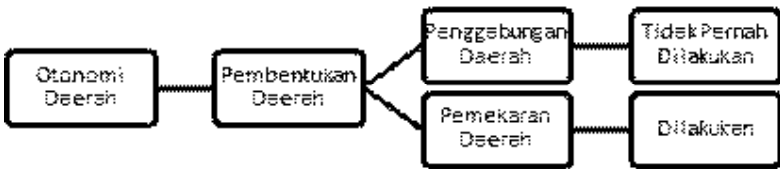
Pada dasarnya, kedua pilihan tersebut di atas merupakan representasi kepentingan politik multi partai yang dibalut dengan demokrasi, dengan kebijakan tersebut para politikus oportunistik memiliki dominasi kuat untuk memainkan peran guna mengambil keuntungan dengan mengeksploitasi masyarakat. Ditinjau dari sudut pandang kepentingan politik, dari dua pilihan tersebut sudah barang tentu para politisi yang menaruh kepentingan akan memilih pemekaran daripada penggabungan. Sebab pemekaran akan menjanjikan kedudukan atau jabatan baru dengan segenap kepentingan baru, terlebih lagi bagi partai dapat melakukan perluasan daerah pemilihan guna menambah jatah kursi legislatif dan sebagainya. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah daerah otonom yang membludak di era reformasi, berdasarkan data dari Ditjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri tahun 2009, daerah otonom berjumlah 530 dengan rincian 33 provinsi, 399 kabupaten, dan 98 kabupaten kota.

Kuatnya pengaruh politik yaitu politik multi partai dalam pelaksanaan otonomi daerah, khususnya dalam pembentukan daerah melalui pemekaran, dapat digambarkan dengan table berikut:

Gambar 1



Gambar 2



Sebagaimana telah disebutkan pada bagian sebelumnya, untuk melakukan pemekaran daerah terdapat tiga persyaratan yaitu persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Pemenuhan terhadap ketiga persyaratan tersebut rentan dengan unsur permainan, terutama dalam pemenuhan persyaratan teknis yang terkait masalah kemampuan perkonomian, tingkat pendidikan dan potensi daerah, sebab hal tersebut menjadi satu kunci yang paling urgen yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat, karena mengingat tujuan pembentukan daerah adalah guna menuju kesejahteraan, dan yang kedua adalah pemenuhan persyaratan administratif. Pada kesempatan dimaksud para politisi cenderung melakukan tindakan politik yang tidak mendidik dengan melakukan politik uang,

pemberian imbalan materi tertentu ataupun transaksi jabatan dan sebagainya guna memuluskan tujuan.

Senada dengan pernyataan Lord Action bahwa *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan absolute-terpusat-korup secara absolute).³²⁹ Keabsolutan terletak pada materi yang dipertuhankan yang memusatkan perhatian banyak orang, keabsolutan tidak semata terletak pada gaya kepemimpinan oleh seseorang, keabsolutan melalui *money politic* sangat berbahaya, bahkan setiap orang yang memiliki materi berlebih dapat melakukannya sekalipun tidak berkompeten dalam bidang terkait, dan pada akhirnya terbentuklah pribadi-pribadi politisi yang tidak bermartabat sebagai seorang koruptor.

Dengan terjadinya politik uang ataupun materi lainnya sebagai suatu bentuk imbalan oleh para politisi yang tidak bermartabat, maka pelaksanaan agenda politik dilaksanakan dengan tidak penuh rasa tanggung jawab yang cenderung mengeksplisitasi rakyat dan akhirnya berujung pada malapetaka dan kekacauan, hal ini senada dengan pernyataan Marzuki Usman:

Saya sempat kecewa dalam soal bagaimana para politisi mempermainkan kepentingan rakyat demi imbalan materi tertentu. Ini terjadi karena elit politik di Indonesia umumnya tidak memiliki akar yang kuat ke-rakyat, tidak sungguh memperjuangkan rakyat.³³⁰

329 Mahfud, Membangun Politik. *Op. Cit.* hlm. 215.

330 Tim Khanata LP3ES (penyusun), *Demasifikasi Pemerintahan Persepektif Marzuki Usman* (Yogyakarta: Jendela, 2004), hlm. 222.

Dalam ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 129 Tahun 2001, yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 78 Tahun 2007 mengenai pembentukan daerah telah dijelaskan tatacara pemekaran secara rinci yang dimulai dari usulan yang berasal dari arus bawah atau dari masyarakat di desa yang diwakili oleh BPD dan kemudian ditindak lanjuti pada tingkatan selanjutnya sebagaimana tertuang dalam PP No. 78 Tahun 2007 Pasal 14. Disatu sisi terdapat tim yang dibentuk oleh Mendagri untuk melakukan pengkajian kelayakan pemekaran daerah dan yang terakhir terdapat tim bernama Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) yang memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai pembentukan daerah, yang kemudian terakhir diputuskan oleh DPR melalau pengesahan undang-undang daerah terkait sebagai daerah otonom.

Terlepas dari beberapa tahapan dalam pembentukan daerah melalui pemekaran yang sekilas terlihat cukup rumit, intinya daerah yang akan mekar harus benar-benar dalam kondisi baik dan siap melaksanakan otonomi daerah seluas-luasnya sehingga diharapkan dapat membawa rakyat kepada kesejahteraan dengan tetap menjunjung tinggi persatuan dan kesatuan. Namun, yang menjadi permasalahan adalah banyak daerah-daerah yang secara kasat mata tanpa perlu dilihat dari kaca mata ilmiah atau akademis, berada dalam kondisi yang terpuruk yang seharusnya tidak memenuhi persyaratan untuk melakukan pembentukan daerah melalui pemekaran, tetap dapat memekarkan diri seperti halnya di wilayah papua dan sebagainya. Hal tersebut menunjukkan bahwa ada sesuatu yang tidak benar dalam pemenuhan

persyaratan pembentukan daerah melalui pemekaran, hal tersebut sudah pasti memiliki tendensi kepentingan politik, baik kepentingan elit politik lokal ataupun pusat. Pada intinya kebijakan pemekaran daerah secara tidak langsung memberikan ruang yang terlalu luas bagi para politisi untuk melakukan manipulasi dan eksploitasi yang mengarah pada hal-hal negatif.

Kepentingan para elit politik dalam politik pemekaran dapat dilihat juga dari sikap anggota DPR RI yang menentang moratorium pemekaran yang diusulkan oleh pemerintah beberapa waktu lalu. Wakil ketua komisi II DPR dari Fraksi PDI P, Ganjar Pranowo, menyarankan pemerintah agar segera melanjutkan kembali proses pemekaran wilayah, menurutnya Presiden tidak bisa menafikan UU yang masih berlaku.³³¹ Terlebih lagi DPR memprotes usulan untuk melakukan pemangkasan pemekaran oleh pemerintah yang diajukan dalam draft revisi UU Pemerintahan Daerah³³², dalam draft tersebut dinyatakan bahwa pembentukan daerah otonom melalui tahap daerah persiapan. Daerah yang memenuhi persyaratan administratif dan teknis tidak langsung ditetapkan menjadi daerah otonom, tapi ditetapkan dulu menjadi daerah persiapan melalui PP. Setelah tiga tahun, daerah persiapan tersebut dievaluasi. Bila dinyatakan layak, pemerintah melalui Mendagri mengusulkannya menjadi daerah otonom kepada DPR. Saat itulah DPR baru kembali “berperan”. Sebab, penetapan status daerah

331 <http://politik.vivanews.com/news/read/266960-dpr-minta-pemekaran-daerah-dilanjutkan>

332 <http://www.jpnn.com/read/2012/05/30/128912/DPR-Protes-Usul-Pemekaran-Dipangkas->

otonom dilakukan dengan UU. Bagi yang dinilai tidak layak, status daerah persiapan dicabut dan dikembalikan ke daerah induk.

Di sisi lain menurut Amzulian Rifai selaku dekan fakultas hukum Universitas Sriwijaya, menjelaskan yang intinya bahwa salah satu faktor yang mendorong terjadinya pemekaran daerah adalah adanya gerakan politik dari pihak yang kalah dalam pilkada, dan agar terciptanya jabatan-jabatan baru di wilayah pemekaran.³³³ Apa yang dijelaskan Amzulian tersebut sangat dapat diterima, dan pengaruh atau imbas dari pilkada pasti memiliki kaitan erat dengan pemekaran di berbagai daerah di penjuru tanah air yang tidak dapat dinafikan. Para elit politik senantiasa berusaha sekuat tenaga untuk melakukan pemekaran dengan memenuhi berbagai persyaratan yang senantiasa “dipolitisir” guna memuluskan tujuan.

Selain dari Rentannya unsur politis dalam pemenuhan persyaratan untuk melakukan pembentukan daerah melalui pemekaran, kebijakan pemekaran sendiri telah mengalihkan konsentrasi elit politik dan masyarakat kedalam pembagian wilayah kekuasaan melalui pemecahan wilayah atau yang disebut dengan istilah pemekaran, dan bukannya terkonsentrasi terhadap bagaimana cara mensejahterkan rakyat agar kehidupan mereka menjadi lebih baik dengan cara memenuhi apa yang dibutuhkan rakyat, sebab rakyat tidak sekedar butuh pemimpin, pemimpin yang ada saja sudah membuat rakyat muak dengan berbagai tingkah lakunya

333 <http://amzulian.fh.unsri.ac.id/index.php/posting/39>

yang cenderung mengeksploitasi rakyat, yang rakyat butuhkan adalah bagaimana memenuhi kebutuhannya guna mencapai tarap kesejahteraan yang berupa sandang, pangan, dan papan. Lebih jauh lagi timbul pula tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elit di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi. Euforia demokrasi dan partai-partai politik yang memang terus tumbuh, dimanfaatkan kelompok elit ini untuk menyuarakan "aspirasinya" mendorong terjadinya pemekaran.³³⁴

Efek lain yang muncul sebagai akibat dari pemekaran adalah munculnya konflik antar daerah yaitu antar kabupaten induk dengan wilayah kabupaten pemekaran yang baru mengenai tapal batas dan sebagainya, muncul keakuan sebagai seorang yang menjadi warga suatu daerah yang cenderung melupakan prinsip persatuan dalam kebhinekaan yang pada akhirnya menimbulkan konflik, seperti yang terjadi antara Lombok Barat dengan Lombok Utara di awal pemekaran pada tahun 2008 silam. Salah satu faktor krusial yang dapat menyebabkan konflik kedaerahan yaitu terjadinya pemekaran daerah yang dilandaskan berdasarkan unsur adat istiadat ataupun budaya regional³³⁵. Hal tersebut dapat menghancurkan persatuan dan kesatuan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang bersemboyankan Bhineka Tunggal Ika.

334 Bappenas. *Op. Cit.* hlm. 1.

335 <http://politik.kompasiana.com/2011/07/09/pemekaran-wilayah-antara-egoisme-dan-tuntutan/>

Pemekaran daerah secara besar-besaran terjadi di Papua yang mendapatkan kebijakan Otonomi Khusus adalah merupakan potret buram pelaksanaan otonomi daerah dan pemekaran yang dipaksakan, mengingat sebagian besar kabupaten yang berada di Papua berada pada ranking IPM sedang, tujuh kabupaten berada pada peringkat IPM rendah, dan enam dari tujuh kabupaten tersebut merupakan hasil pemekaran pada kurun waktu 2001-2004.³³⁶ Bahkan pada tahun 2006 ke-enam kabupaten hasil pemekaran tersebut masih berada pada tingkatan IPM rendah pula.³³⁷ Komandan operasi Organisasi Papua Merdeka (OPM) bernama Kosmas, menyatakan munculnya OPM sebagai gerakan separatis karena kegagalan pemerintah dalam menjalankan Otonomi Daerah termasuk di dalamnya pemekaran, hal tersebut dijadikan akal-akalan semata oleh elit politik lokal dan pemerintah pusat.³³⁸ Terlebih lagi pada bulan maret tahun 2007, warga papua yang berada di jawa melalui Gerakan Tolak Pemekaran, menyatakan menolak terjadinya pemekaran di papua, bagi mereka pemekaran hanyalah ladang kepentingan elit birokrasi.³³⁹ Beberapa kabupaten yang dimekarkan pada tahun 2008 yang berada di Papua, pada dasarnya ditolak oleh masyarakat dan mahasiswa yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat dan Mahasiswa

336 Human Development Report 2001 dan 2004 dalam www.datastatistik-indonesia.com

337 Papua Dalam Angka, 2007

338 Metro TV. *Genta Demokrasi: Asa Dari Papua* (Tgl. 07/12/2011: Pkl. 23.00)

339 "Warga Papua se-Jawa Timur Menolak Pemekaran di Papua", [http://www.kabarpapua.com/online/modules.php?name=News&file=arti](http://www.kabarpapua.com/online/modules.php?name=News&file=article&sid=71)

Peduli Papua.³⁴⁰ Beberapa kabupaten yang berada di Papua juga pada dasarnya tidak memenuhi persyaratan pemekaran, hal tersebut ditunjukkan oleh tingkat IPM beberapa Kabupaten yang berada dibawah 0,5 dengan kategori rendah.

Kegagalan lain pemekaran daerah sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi seluas-luasnya dalam rangka meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat kesejahteraan rakyat juga terjadi di Kabupaten Malinau, Provinsi Kaltim yang berbatasan dengan Malaysia, tepatnya di Desa Long Nawan, infrastruktur yang terdapat di daerah tersebut sangat minim, sebagian besar kebutuhan pokok disuplai dari Malasysia, dan yang sangat menyedihkan 99% penduduknya dalam keadaan miskin, hal tersebut berdasarkan pengakuan Kades setempat. Bupati Malinau, terhadap permasalahan tersebut malah menunggu dan berharap perhatian serta bantuan dari Pusat.³⁴¹ Hal serupa juga terjadi di Kepulauan Togean, Kabupaten Tojo Una-una Sulteng, setelah sepuluh tahun dimekarkan, aksestransportasilautmasih tetapsulit seperti sedia kala sebelum dimekarkan yaitu penyebrangan kapal hanya dua kali dalam seminggu, terelebih lagi di daerah tersebut tidak terdapat jaringan alat komunikasi, kecuali dengan membuat antenna seluler atau dengan naik keatas bukit untuk mendapatkan sinyal handphone, menurut salah seorang warga setempat ketika diwawancara oleh seorang reporter stasiun tv swasta menyatakan bahwa

340 “Rencana Pemekaran 6 Kabupaten Ditentang”, Cepos 7 Maret 2007 (<http://www.infopapua.com/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=4500>)

341 Metro TV, *Inside* (tanggal, 30/12/2011. Pkl. 20.30 WIB).

pemekaran adalah kepentingan pejabat kabupaten semata.³⁴²

Menurut Irwansyah selaku pengamat politik dan desentralisasi Universitas Indonesia (UI) menjelaskan sejak pemekaran wilayah dilakukan selama era desentralisasi, pembentukan daerah otonom baru hanya bertujuan untuk merebut alokasi sumber daya, baik anggaran maupun alam, serta jaringan politik di tingkat lokal.³⁴³ Sementara itu pengamat politik dari Center Strategic of Internatioanl Sutdies (CSIS) J Kristiadi memberikan komentar terhadap usulan pembentukan 19 daerah otonom oleh DPR beberapa waktu lalu, bahwa tidak ada urgensinya memekarkan daerah, dan itu hanya hanya komoditi politik, tidak ada efek kemakmurannya bagi masyarakat, Ia juga menegaskan “memangnya ada daerah otonom yang sukses? Hasilnya malah kemelaratan.”³⁴⁴

Pemekaran dalam skala nasional sebagaimana diterangkan oleh Hadi Prayitno selaku Kepala Divisi Pengembangan Jaringan FITRA³⁴⁵, hasil evaluasi kinerja DOB yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri menyebutkan hanya 58,71% berkinerja tinggi. Sisanya 34,19% berkinerja sedang, dan 4,16% berkinerja rendah. Bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri

342 Metro TV, *Wide Shot: Infra Struktur di Nusantara* (tanggal 7/05/2012. Pkl. 14.00).

343 <http://www.mediaindonesia.com/read/2012/05/28/322484/284/1/Pemekaran-Wilayah-sekadar-Kepentingan-Politik>

344 <http://id.berita.yahoo.com/pemekaran-daerah-dinilai-hanya-komoditi-politik-170828100.html>

345 http://www.seknasfitra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=638%3Apemekaran-masalah-daerah&catid=43%3AAnalisis-apbn&Itemid=71&lang=in

melansir 80% DOB gagal meningkatkan kesejahteraan. Fakta lain dari hasil evaluasi Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal menunjukkan ada 34 daerah yang menjadi tertinggal atau miskin setelah dimekarkan. Lebih jauh menurut Hadi, salah satu faktor yang mendorong suatu daerah untuk melakukan pemekaran daerah adalah untuk mendapatkan dana perimbangan berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang porsinya diperuntukkan untuk belanja pegawai, Ia menyebutkan bahwa dalam kurun waktu 1999-2009, telah ada 205 DOB terdiri dari 7 Provinsi, 164 Kabupaten dan 34 Kota. Akibatnya pada 2003, pemerintah harus menyediakan DAU Rp1,33 triliun bagi 22 daerah otonom baru hasil pemekaran yang dilakukan pada 2002. Jumlah tersebut melonjak dua kali lipat pada tahun 2004, di mana pemerintah harus mentransfer Rp2,6 triliun alokasi DAU bagi 40 DOB. Pada tahun 2010, pemerintah mengucurkan dana Rp47,9 triliun sebagai DAU untuk DOB. Hadi juga menegaskan motivasi lahirnya daerah baru lebih banyak bersifat politis dan didasari semangat mengambil anggaran lebih besar.

Hal tersebut di atas menunjukkan kegagalan otonomi luas dan pemekaran daerah yang keablasan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, terlebih lagi permasalahan tersebut memperlihatkan desentralisasi dalam otonomi daerah seluas-luasnya bukan garansi untuk dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat, bahkan daerah yang sudah diberikan wewenang oleh pusat toh juga berharap perhatian dan bantuan dari Pemerintah Pusat. Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia di dalam bingkai negara kesatuan yang terdiri dari berbagai latar belakang

masyarakat, tidak siap menerima kebijakan pemekaran daerah dalam otonomi daerah seluas-luasnya yang disebabkan oleh kredibilitas dan kapabilitas masyarakat dan para elit politik yang kurang atau tidak mendukung.

Beranjak dari berbagai permasalahan yang muncul sebagai akibat dari pemekaran daerah dalam bingkai otonomi daerah seluas-luasnya, maka permasalahan yang muncul tersebut sebagai akibat dari kesalahan sistem yang diterapkan, sebagaimana dinyatakan oleh Marzuki:

Semua itu ditentukan oleh sistem. Orang mau kaya harus dengan sistem, mewujudkan kekayaan rakyat juga dengan sistem, melaksanakan keadilan juga dengan sistem. Kalau ada kesenjangan di dalam masyarakat berarti sistemnya tidak beres karena manusia atau masyarakat adalah bagian dari alam. Sistem alam keseimbangan. Maka sistem dalam masyarakat pun bersesuaian secara universal dan seimbang.³⁴⁶

Konsep otonomi daerah seluas-luasnya yang kemudain melahirkan kebijakan pembentukan daerah melalui pemekaran daerah adalah merupakan konsep politik paternalistik yang cenderung menguntungkan para elit politik yang berada di atas dengan mengatas namakan kepentingan rakyat guna mempromosikan diri yang seolah-olah berjuang atas nama rakyat yang pada dasarnya kebijakan tersebut hanya menguntungkan bagi dirinya. Konsep tentang paternalisme yaitu suatu keputusan atau kebijakan paternalistik pada intinya berarti membatasi kebebasan seseorang atau sekelompok

346 Tim Khanata LP3ES. *Op. Cit.* hlm. 226

orang untuk tujuan melindungi dan mempromosikan kebaikan mereka sendiri.³⁴⁷

Kebijakan pemekaran daerah ditinjau dari sudut bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menjunjung persatuan bagi seluruh rakyat Indonesia, dari istilahnya saja sudah terlihat bertentangan, antara pemekaran sebagai symbol perpecahan dengan persatuan dalam bingkai negara kesatuan, kedua istilah tersebut sangat tidak *matching*, terlebih lagi dalam konsep-konsepnya yang mengadopsi konsep federal. Padahal konsep federalistik juga tidak luput dari kelemahan, lihat saja apa yang dialami oleh Uni Soviet dan Yugoslavia yang hancur berantakan setelah selama bertahun-tahun mereka hidup dalam bentuk federal.

Kekhasan pada diri manusia ialah bahwa dirinya mempunyai kebutuhan mendalam untuk membenarkan perbuatannya, ungkapan emosinya, harapan dan keinginannya, melalui fungsi intelek, pemikiran dan pengetahuannya.³⁴⁸ Usaha pembenaran ditengah-tengah suara mayoritas yang tidak terkendali, dalam artian suara tersebut tidak pasti kebenarannya dan bahkan merupakan suara pesanan, maka dalam kondisi tersebut rakyat harus dipaksa tunduk dibawah aturan hukum, guna menyeragamkan berbagai kepentingan. Hukum menjadi sebuah solusi yang paling urgen bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk meredam berbagai

347 Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office* dalam *Etika Politik Pejabat Negara* (penerjemah: Benyamin Molan),(Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2002), hlm. 229.

348 Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2010). hlm. 8.

perbedaan yang dikhawatirkan dapat memicu terjadinya konflik horizontal di kalangan rakyat, maka dari itu dianutlah sistem negara hukum sebagaimana tertuang di dalam UUD 1945.

Sesuai dengan salah satu prinsip negara hukum yang telah dikemukakan oleh Dicey yaitu *equality before the law*, maka dari keragaman masyarakat di Indonesia diperlakukan sama di hadapan hukum dan pada dasarnya tidak mengenal kelas dalam hukum, sehingga dari kesamaan kedudukan di dalam hukum tersebut dapat menjadi sebuah keadilan bagi rakyat. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Kelsen yang menyatakan bahwa suatu peraturan umum adalah adil jika benar-benar diterapkan kepada semua kasus yang menurut aturan tersebut harus diterapkan, dan suatu peraturan adalah tidak adil bila diterapkan pada satu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa.³⁴⁹

Persamaan di hadapan hukum guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia masih belum dapat terwujud dengan seksama. Hal tersebut dapat dilihat pada tatanan empiris yang terjadi ditengah-tengah masyarakat dalam penegakan hukum, sebagai contoh yang paling gampang yaitu penanganan kasus pencurian oleh rakyat biasa dengan penanganan kasus koruptor, yang secara tidak langsung menunjukkan adanya tingkatan kelas dalam servis hukum. Terlepas dari hal tersebut, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sebagai fokus bahasan dalam karya tulis ini, juga mengalami tumpang tindih dalam penerapannya, hal tersebut terlihat dari

349 *Ibid.* hlm. 17.

adanya pemberlakuan kebijakan-kebijakan khusus bagi daerah-daerah tertentu yang dilandaskan oleh berbagai hal dan keadaan, yang sebenarnya dan pada dasarnya menyalahi prinsip kesetaraan dalam hukum yang dapat memicu terjadinya kecemburuan sosial yang mengakibatkan kesenjangan sosial.

Hukum positif menjadi sebuah acuan untuk menetralsir berbagai kepentingan dalam membendung arus demokrasi yang melampaui batas, karena mengingat semua orang cenderung menganggap dirinya benar dan terlebih lagi jika hal tersebut terakomodir pada suara mayoritas dalam demokrasi. Tatanan hukum positif berusaha menghadirkan hukum yang nyata dan mungkin, bukan hukum yang benar.³⁵⁰ Hukum positif harus berjalan berdasarkan tata urutnya antara yang satu dengan lainnya guna saling merangkai dan menciptakan keharmonisan dalam penerapan hukum agar tidak terjadi kekacuan ketika hukum positif tersebut diterapkan. Namun, apajadinya hukum positif yang akan dijadikan sebagai sebuah acuan saling tumpang-tindih dan syarat dengan unsur politis yang cenderung menguntungkan sekelompok orang dan merugikan kelompok orang banyak yaitu rakyat dan merusak tatanan kesatuan bangsa Indonesia

350 *Ibid.* hlm. 16.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali. 2005. *Pelakasnaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung*. Jakarta: Raja Grafindo.
- _____. 2003. *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. Jakarta: RajaGrafindo.
- A Baso Ence, Iriyanto. 2008. *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Ali, Achmad. 2002. *Keterpurukan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ali, Zainudin. 2009. *Sosiologi Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika
- Anwar, Chairul. 2001. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Jakarta: Novindo Pustaka.
- Apeldoorn, L.J. van. 1985. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Ashiddiqie, Jimly dkk. 2012. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Kon-press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara Dalam Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konpress.
- _____. 2010. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*.

Jakarta: Sinar Grafika.

_____. 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo.

Atmadja, I Dewa Gede. 2012. *Ilmu Negara*. Malang: Setara

Bappenas. 2008. *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*. Jakarta: Bridge.

Budiarjo, Miriam. 1992. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

_____. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik* (eds rev). Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Busroh, Abu Daud. 1990. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

C, Anwar. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Malang: Intrans Publishing.

Chema, Shabir & Rondinelli. 1988. *Implementing Decentralization Policies: An Introduction dalam Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. California: Sage Publication Inc.

Dimiyati, Khuzaifah. 2010. *Teorisasi Hukum*. Yogyakarta: Genta.

Tim Penyusun Pusat Bahasa Diknas. 2008. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan

Djojoseokarto, Agung dkk (ed). 2008. *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia (Pembelajaran dari Kasus Aceh*,

- Papua, Jakarta, dan Yogyakarta*). Jakarta: Kemitraan.
- D'Mutiari'as. *Ilmu Hukum Tata Negara Umum*. Jakarta: Pustaka Islam
- Ebyhara, Abu Bakar. 2010. *Pengantar Ilmu Politik*. Jogjakarta: Ar-ruzz Media, 2010.
- Fadjar, Mukti.2004. *Tipe Negara Hukum*. Malang: Bayumedia
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: Refika Aditama.
- _____. 2010. *Perbandingan Ilmu Hukum*. Bandung: Refika Aditama.
- FH dan Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan UI, Indonesia Negara Hukum, *Seminar Hukum Ketatanegaraan UUD 1945*. Jakarta: Seruling.
- Friedman, Lawrence. 1984. *American Law*. London: W.W. Norton & Company.
- F. Thompson, Denis. 2002. *Political Ethics and Public Office dalam Etika Politik Pejabat Negara* (penerjemah: Benyamin Molan). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hakim, Lukman. 2012. *Filosofofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah*. Malang: Setara Press.
- Hamidi, Jazim dkk. 2011. *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*. Malang: UB Press.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati. 1991. *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni

- Hazairin. 1985. *Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Bina Aksara.
- Hendratno, Edie Toet. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*. Jakarta: Graha Ilmu
- Huda, Ni'matul. 2010. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.
- _____. 2011. *Hukum Tata Negara Indonesia* (eds rev). Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- _____. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press.
- Hoetomo. 2005. *Kamus Lengkap Bahasan Indonesia*. Surabaya: Mitra Pelajar
- Ihza Mahendra, Yusril. 1996. *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Ismatullah, Dedi dkk. 2009. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Pustaka Setia.
- Istanto, F Sugeng. 2007. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Ganda.
- Juniarto. *Selayang Pandang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____. *Negara Hukum*. Yogyakarta: YBP Gajah Mada.
- Kaho, Josef Riwu. 2005. *Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo.
- Kansil, C.S.T. 1999. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kartasapoetra, R.G. 1987. *Sitematika Hukum Tata Negara*.

Jakarta: Bina Aksara.

Kelsen, Hans. 2010. *The General Theory of State* dalam *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* dalam (Pen: Raisul Muttaqien). Bandung: Nusa Media.

_____. 2010. *Pure Theory of Law* dalam *Teori Hukum Murni* (Pen: Raisul Muttaqien). Bandung: Nusa Media

Koesomahatmadja. 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Binacipta.

Kusnardi, Moh dkk. 1994. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media.

_____. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti.

Lubis, Solly. 2001. *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju.

Magnis, Franz Suseno. 1999. *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia.

Mahmud, Peter. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media.

Manan, Bagir. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan.

_____. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Krawang: Unsika

_____. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.

- Mardjono, Hartono. 1997. *Menegakkan Syariat Islam Dalam Konteks Ke Indonesiaan*. Bandung: Mizan.
- Mariun. 1975. *Azas-Azas Ilmu Pemerintahan*. Yogyakarta: UGM.
- MD, Mahfud. 2011. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____. 2010. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- _____. 1998. *Politik Hukum*. Yogyakarta: LP3ES.
- _____. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Montesquieu. 2011. *The Spirit of Laws dalam Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (penerjemah: M. Khoriul Anam). Bandung: Nusa Media.
- Mustari Pide, Andi. 1998. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Nasbi, Hasan. 2004. *Filosofi Negara Menurut Tan Malaka*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nusantara, Abdul Hakim G. 1988. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Sunarso, Siswanto. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Susanto, Agung. 2006. *Hukum Acara Perkara Konstitusi*. Bandung: Mandar Maju.

- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Adikarya, cet ke-vi.
- Riyanto, Astim. 2006. *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo.
- Salam, Dharma Setyawan. 2004. *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*. Bandung: Djambatan.
- Schmandt, Henry J. 2002. *Filsafat Politik: Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soehino. 1980. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- _____. 2010. *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: BPFE.
- _____. 1985. *Hukum Tata Negara, Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 Adalah Negara Hukum*. Yogyakarta: Liberty.
- _____. 1992. *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- _____. 1993. *Hukum Tata Negara, Sistem Pemerintahan Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soemantrie, Sri. 1992. *Bunga Rampai Hukum Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Strong, C.F. 2010. *Modern Politcal Constitution dalam Konstitusi-Konstitusi Politik Moedern* (Pen: Derta Sri Widowatie). Bandung: Nusa Media.
- Sulardi. 2012. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensil Murni*. Malang: Setara Press.

- Sunindhia. 1987. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Sunarso, Siswanto. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Syarifudin, Ateng. 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung: Bina Cipta.
- Syaukani, Imam dkk. 2004. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Tim Khanata LP3ES (penyusun). 2004. *Demasifikasi Pemerintahan Persepektif Marzuki Usman*. Yogyakarta: Jendela.
- Tha'ib, Dahlan dkk. 2001. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo.
- The Liang Gie. 1993. *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Tjeng. *Singapore and Hon Kong: Government Overregulation Versus the Free Market dalam Studi Wilayah Pada Umumnya, Asia Timur pada Khususnya*, Bandung: Alumni.
- Tutik, Titik Tri Wulan. 2006. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- United Nations. 1961. *A Handbook of Public Administration: Current Concept and Practice with Special Reference to Developing Countries*. New York: Departemen of Social Economic and Social Affair.
- Yamin, M. 1971. *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*. Jakarta: Siguntang.

Peraturan Perundang-undangan & Naskah Akademik:

Indonesia. Undang-Undang Dasar (UUD) 1945

_____. Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah

_____. Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 Peraturan tentang penetapan aturan-aturan pokok mengenai Pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Diumumkan Pada Tanggal 10 Juli 1948.

_____. Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Lembaran Negara Nomor 49 Tahun 1989, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3400.

_____. Undan-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 60 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839.

_____. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Prundang-Undangan, Lembaran Negara Nomor 53 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389.

_____. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 125 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437

_____. Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang

Peradilan Agama, Lembaran Negara Nomor 22 Tahun 2006, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4611.

_____. Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Lembaran Negara Nomor 62 Tahun 2006, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4633.

_____. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Nomor 82 Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.

_____. Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Lembaran Negara Nomor 170 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5339

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, 2008 (Yogyakarta: Fisipol UGM)

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh, 2006 (Jakarta: Departemen Dalam Negeri).

Makalah:

Suhatno. *Yogyakarta Dalam Lintas Sejarah*, Makalah disampaikan dalam acara Pembekalan Lawatan Sejarah Regional DIY di Yogyakarta tanggal 11-14 Juli 2006 (Yogyakarta: Balai Kajian Sejarah)

DPD RI. *Pandangan/ Pendapat DPD RI Terhadap RUU Tentang Keistimewaan DIY*, (Jakarta, Februari 2011)

Rusdianto. *Polemik Keistimewaan Yogyakarta*. Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya.

_____. *Status Daerah Otonomi Khusus dan Istimewa Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya.

Media Online:

www.google.co.id

<http://www.jstor.org>

www.metrotv.com

<http://id.wikipedia.org>

<http://diliputnews.com/>

<http://officialwaru.wordpress.com>

<http://www.atjehcyber.net>

<http://pshk.law.uii.ac.id/>

<http://sejarahdanpengetahuandunia.blogspot.com>

<http://forum.kompas.com>

TENTANG PENULIS



Nasrullah, lahir di Mataram, Nusa Tenggara Barat (NTB) pada tanggal 05 Februari 1986. Lulus Sekolah Dasar (SD) di SDN 3 Monjok-Mataram tahun 1998, SLTP Negeri 4 Mataram, SLTP Muhammadiyah Mataram tahun 2001, Madrasah Aliyah (MA) Persatuan Islam (PERSIS) Bangil – Jawa Timur tahun 2004/2005. Tahun 2006 melanjutkan studi di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Mataram dan meraih gelar Sarjana Hukum Islam (S.HI) pada Fakultas Syari'ah, jurusan Ahwal al-Syakhsiyah/ hukum keluarga 2010. Kemudian pada tahun 2011 melanjutkan studi pada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang, Program Studi Magister Ilmu Hukum, dengan Konsentrasi Hukum Tata Negara (HTN) dan HAN, lulus tahun 2013 sebagai lulusan terbaik pada tingkat Program Studi, Pascasarjana dan tingkat Universitas. Kini Penulis adalah Dosen tetap (PNS) pada mata kuliah Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara pada Fakultas Syariah UIN Mataram.