

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Selama Indonesia merdeka, kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah mengalami perubahan dan perkembangan yang sangat dinamis. Selama kurun waktu setengah abad lebih, Sistem Pemerintahan Daerah sarat dengan pengalaman yang panjang seiring dengan konfigurasi yang terjadi pada tataran Pemerintahan Negara. Pola hubungan kekuasaan, pembagian kewenangan, dan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak dapat dipungkiri sangat bergantung pada konfigurasi politik pemerintahan pada saat itu. Realitas demikian tentu mempengaruhi formalitas penyelenggaraan pemerintahan-pemerintahan daerah dan pemberian otonomi daerah di Indonesia. Akan tetapi, terlepas dari semua pengaruh yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, semua kebijakan selalu dijiwai oleh kesatuan pandang yang sama, yaitu seluruh daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antardaerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antardaerah tidak boleh diseragamkan dalam

¹ Hari Sabarno, 2008, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 1.

struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan perkataan lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan dan bantuan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.²

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechts gemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.³

Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingat asal usul daerah tersebut.⁴

² Jimly Asshiddiqie, 2009, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 65.

³ Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 1.

⁴ *Ibid.*

Perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemerintah Daerah, dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut:

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

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi, kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Selanjutnya pada Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945, dijelaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Ketentuan tersebut diataslah yang menjadi dasar hukum keistimewaan empat daerah di Indonesia, yakni Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Papua.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pedoman dalam menjalankan pemerintahan di daerah, undang-undang ini merupakan undang-undang pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah yang sudah dianggap tidak sesuai lagi dengan keadaan hukum dan masyarakat Indonesia pada saat sekarang ini. Untuk keempat daerah otonom yang diberikan keistimewaan atau kekhususan oleh Undang-Undang Dasar 1945 tersebut mempunyai pengaturan yang khusus pula untuk menjalankan pemerintahan di daerahnya disesuaikan dengan karakteristik keistimewaan yang dimiliki oleh masing-masing daerah seperti yang diamanatkan oleh undang-undang dasar. Ketentuan undang-undang yang mengatur tentang daerah istimewa atau daerah khusus tersebut antara lain, sebagai berikut:

1. Untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diberlakukan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
2. Untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diberlakukan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Untuk Provinsi Papua diberlakukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua;
4. Untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diberlakukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, empat daerah diatas menjadikan undang-undang khusus tersebut sebagai dasar hukum pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerahnya sedangkan daerah lain berpedoman pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Dasar hukum pelaksanaan hal tersebut adalah Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B ayat (1) yang mengamanatkan daerah yang diberikan gelar istimewa dan khusus akan diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang.

Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali bidang; politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Hal ini menimbulkan peningkatan tanggung jawab

penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah yang sangat besar.⁵ Termasuk bagi daerah dengan status otonomi khusus maupun status istimewa. Penyerahan atau membiarkan mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankan kewenangan pemerintahan di daerah merupakan suatu otonom.⁶

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1), Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Pasal ini menunjukkan kepada kita bahwa susunan Negara Republik Indonesia adalah bersusun tunggal. Artinya tidak ada negara dalam negara, seperti halnya yang terdapat pada negara federal. Konsekuensi dari pilihan bentuk Negara ini maka penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Mengingat wilayah Republik sangat luas dengan beribu-ribu pulau, aneka ragam suku dan budaya sudah dapat dipastikan tidak mungkin segala sesuatunya diatur secara terpusat oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, para pendiri negara (*The Founding Fathers*) Republik Indonesia bersepakat menetapkan bentuk negara kesatuan dengan sistem otonomi daerah, sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18.⁷

Apabila ditelaah dari sejarah pembentukan Undang-Undang Dasar 1945, dapat dikatakan bahwa Muh. Yamin-lah orang pertama yang membahas masalah pemerintahan daerah dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945, Muh. Yamin antara lain mengatakan sebagai berikut.⁸

⁵ I Gede Pantja Astawa, 2009, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, Bandung: Alumni, hlm. 55.

⁶ Philipus M. Hadjon, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 112..

⁷ Dasril Radjab, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Rineka Cipta.

⁸ Ni'matul Huda, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 283.

“Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah Urusan Dalam, Pangreh Praja”.⁹

Pada kesempatan itu pula Muh. Yamin melampirkan rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang pemerintahan daerah dan berbunyi:¹⁰

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.¹¹

Seperti halnya Yamin, Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 juga menyampaikan keterangan yang antara lain mengatakan sebagai berikut.¹²

“Tentang daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu dibawah pemerintahan pusat, dibawah Negara tidak ada Negara lagi. Tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya daerah. Bentuknya daerah itu bagaimana bentuk pemerintahan daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunyi pasal 16.¹³

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

⁹ *Ibid*, hlm. 100.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 283-284.

¹¹ *Ibid*.

¹² *Ibid*, hlm. 285.

¹³ *Ibid*.

Kemudian, pada 18 Agustus 1945, di hadapan Sidang PPKI atas permintaan Soekarno (selaku Ketua PPKI), Soepomo memberikan penjelasan mengenai rancangan undang-undang dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Dalam Sidang PPKI itu, Soepomo memberi penjelasan tentang pemerintah daerah.¹⁴

Berdasarkan pendapat dari dua tokoh perancang Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18, *pertama*, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “*memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*”.¹⁵

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar yang berlaku di Indonesia, baik sebelum perubahan maupun setelah mengalami empat kali perubahan menghasilkan beberapa ketentuan tentang pemerintahan daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008,

¹⁴ *Ibid*, hlm. 285-286.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 286-287.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Pada saat sekarang ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sebagaimana dapat kita lihat dalam Pasal 1 angka 2 yang menyatakan, “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Sebagai konsekuensi kebijakan desentralisasi yang dianut Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut, perlu dibentuk daerah-daerah otonom dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18 ayat (1), (2). Yang menyatakan:¹⁶

Ayat (1): Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Ayat (2): Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

¹⁶ Rozali Abdullah, 2011, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 7.

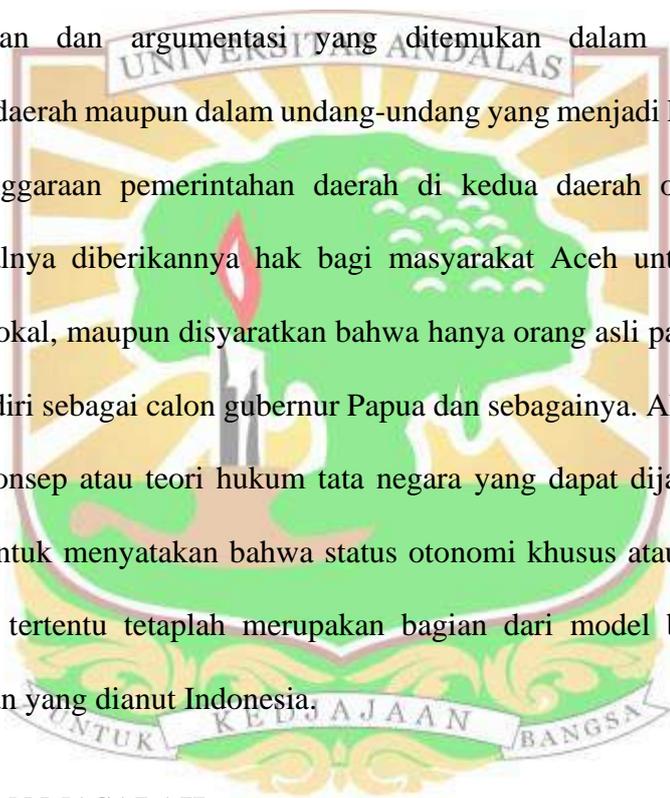
Negara kesatuan adalah negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal, di mana pemerintah pusat adalah yang tertinggi dan satuan-satuan subnasionalnya hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih oleh pemerintah pusat untuk didelegasikan. Keuntungan penerapan negara kesatuan adalah terdapat keseragaman undang-undang. Pada negara kesatuan, pemerintah membuat aturan yang menyangkut tentang nasib daerah secara menyeluruh. Hal tersebut sedikit berbeda dengan yang diterapkan di Indonesia saat sekarang ini, tidak terdapat keseragaman dalam pengaturan tentang Pemerintahan Daerah.

Keistimewaan adalah kedudukan hukum yang dimiliki oleh beberapa daerah berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kebijakan pemerintah memberikan pengakuan keistimewaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat dan pendidikan, serta memerhatikan peranan ulama dalam ikut serta menetapkan kebijakan daerah. Adapun keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta adalah pengangkatan gubernur dan wakil gubernur, sedangkan di Papua kekhususan adalah dengan mempertimbangkan tentang peran kepala-kepala adat masyarakat Papua yang mendapat wewenang dalam keikutsertaannya menetapkan kebijakan pemerintahan dan pembangunan masyarakat Papua.¹⁷

Pasal 18B ayat (1) yang menyebutkan negara mengakui keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kesamaan dengan konsep *diversity in*

¹⁷ Siswanto Sunarno, *op cit*, hlm. 2.

unity (keragaman dalam kesatuan) dalam sistem federal.¹⁸ Hal tersebut dianggap bertentangan dengan konsep negara kesatuan yang dianut di Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1). Pemberian status otonomi khusus maupun status keistimewaan terhadap daerah-daerah seperti Aceh dan Papua lebih mengarah pada model bentuk susunan negara federal.¹⁹ Pandangan tersebut didasarkan pada berbagai alasan dan argumentasi yang ditemukan dalam undang-undang pemerintahan daerah maupun dalam undang-undang yang menjadi landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah di kedua daerah otonomi khusus tersebut. Misalnya diberikannya hak bagi masyarakat Aceh untuk membentuk partai politik lokal, maupun disyaratkan bahwa hanya orang asli Papua yang dapat mencalonkan diri sebagai calon gubernur Papua dan sebagainya. Akan tetapi, tidak sedikit juga konsep atau teori hukum tata negara yang dapat dijadikan landasan argumentasi untuk menyatakan bahwa status otonomi khusus atau istimewa bagi daerah-daerah tertentu tetaplah merupakan bagian dari model bentuk susunan negara kesatuan yang dianut Indonesia.



B. RUMUSAN MASALAH

Dalam penyusunan tesis ini, penulis merumuskan beberapa pokok permasalahan yang sesuai dengan judul di atas, yaitu sebagai berikut.

1. Bagaimana kedudukan daerah istimewa dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia?

¹⁸ Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Jakarta: Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, hlm. 238.

¹⁹ *Ibid.*

2. Bagaimana kewenangan daerah istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk menganalisa kedudukan daerah istimewa dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.
2. Untuk menganalisa kewenangan daerah istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. MANFAAT PENELITIAN

Setelah penelitian ini penulis lakukan, penulis berharap beberapa manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi penulis dan perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat menjadi bahan literatur khususnya di bidang Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi instansi dan lembaga pemerintah terkait dan pengambil kebijakan dalam memahami tentang Otonomi Daerah, Daerah Istimewa serta Kedudukan keduanya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.



E. KERANGKA TEORITIS DAN LANDASAN KONSEPTUAL

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Negara Kesatuan

Negara kesatuan (*eeheidstaat*) merupakan negara yang pemerintah pusatnya memiliki kekuasaan penuh dan memegang kedudukan tertinggi dalam pemerintahan. Pada negara kesatuan, pemerintah pusat dapat melimpahkan wewenang kepada kabupaten, kota, atau satuan pemerintahan lokal. Namun, pelimpahan wewenang ini tidak diatur dalam konstitusi, melainkan diatur dalam undang-undang. Sebagian kekuasaan pemerintah pusat dapat diberikan kepada daerah menurut hak otonomi. Hal ini dikenal dengan istilah desentralisasi. Walaupun begitu, pemerintah pusat tetap memegang kekuasaan tertinggi. Dengan begitu, pemerintah tetap memegang kedaulatan, baik ke dalam maupun ke luar.

Negara Indonesia adalah negara kesatuan. Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, sifatnya tunggal. Hanya ada satu pemerintahan pusat yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan. Gagasan negara kesatuan diterangkan secara jelas dan konkrit dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 serta dalam setiap ketentuan perundang-undangan yang mengatur hubungan pemerintah pusat dan pemerintah

daerah. Dalam pembukaan ini, diterima aliran pengertian negara kesatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa. Dengan demikian negara mengatasi segala paham golongan dan paham perseorangan. Negara menurut pengertian pembukaan itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah salah satu dasar negara yang tidak boleh dilupakan. Namun demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial untuk seluruh rakyat Indonesia, Republik Indonesia dibagi dalam beberapa daerah, pembagian tersebut adalah konsekuensi logis dari sistem pemerintahan yang desentralistis dan demi kemudahan manajemen pemerintahan mengingat luas daerah yang sangat besar dengan jumlah penduduk yang banyak. Mengingat pentingnya pengaturan mengenai ketentuan tentang pemerintahan daerah dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 setelah amandemen kedua Tahun 2000 dirumuskan cukup rinci sebagai berikut:²⁰

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang di atur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur, mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU di tentukan sebagai urusan pemerintah.

²⁰ <http://swillsond.typepad.com>, *Landasan Pemerintahan Daerah*, diakses pada tanggal 18 November 2014.

6. Pemerintah daerah berhak menentukan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah di atur dalam undang-undang.

Selanjutnya sesuai dengan semangat reformasi dan pembatasan sistem sentralistik, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 2000 merumuskan dalam pasal 18 A dan pasal 18 B sebagai berikut:²¹

- Pasal 18 A

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

- Pasal 18 B

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

Aturan mengenai otonomi daerah dapat disimpulkan bertujuan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, optimal, terpadu dan dinamis serta bertanggung jawab sehingga

²¹ *Ibid.*

memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintahan pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah.

Dari paparan diatas dapat disimpulkan secara teoritis, negara kesatuan tidak membenarkan adanya negara di dalam negara, pembentukan daerah-daerah yang bersifat otonomi yang bebas membangun daerah masing-masing dengan menyesuaikan dengan potensi daerah harus tetap sesuai dengan kebijakan yang ada dan ditetapkan oleh pemerintah pusat, hal tersebut terwujud dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

b. Teori Desentralisasi

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintahan, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik, yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah. Konsep desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan suatu pilihan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dan telah diatur berdasarkan undang-undang dan peraturan perundangan lainnya. Dalam perjalanan sejarah sistem pemerintahan di Indonesia, konsep desentralisasi

dalam eksistensinya mengalami inkonsistensi. Implikasi dari kebijakan ini membawa pengaruh kurang menguntungkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri, sesuai harapan yang diinginkan dalam penerapan desentralisasi pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah dalam situasi dan kondisi apapun.²²

Dalam perkembangan sejarah, Bung Hatta mengajukan sebuah konsep negara federal untuk dianut oleh bangsa Indonesia. Menurut pendapatnya, bentuk negara federal lebih tepat untuk bangsa Indonesia yang dikenal sangat majemuk, bukan negara kesatuan. Padangan yang demikian ini dikumandangkannya sejak masa muda sampai ketika ia menempuh pendidikan tinggi di Rotterdam, Belanda. Dapat dikatakan, sampai tahun 1945, Bung Hatta sendiri terus terlibat dalam mendiskusikan pilihan mengenai bentuk negara ini, dan ia sering mengajukan argumen-argumen yang mendasar untuk meyakinkan bahwa bentuk negara Indonesia merdeka yang lebih tepat adalah negara federal, bukan negara kesatuan. Akan tetapi, setelah berdiskusi secara luas mengenai soal ini, Bung Hatta sendiri akhirnya tidak lagi bersikeras memperjuangkan pendiriannya itu. Hal ini terbukti, dalam sidang-sidang BPUPKI, Hatta sama sekali tidak pernah lagi menyinggung ide bentuk negara federal. Meskipun, Hatta sendiri terlibat aktif dalam proses perumusan Pasal 18 UUD 1945 yang asli, tetapi ketika itu, ia tidak lagi mempersoalkan pentingnya bentuk negara federal yang ia perjuangkan sejak muda. Salah satu hal yang meyakinkan Bung Hatta untuk tidak lagi memperjuangkan bangsa Indonesia menjadi negara federal adalah

²² Siswanto Sunarno, *op cit*, hlm. 11-12.

bangsa Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan yang hendak dibangun, sudah dengan sendirinya daerah-daerah dapat dibangun atas dasar prinsip desentralisasi. Suatu negara kesatuan sudah sendirinya dapat dikembangkan dengan tetap menjamin otonomi daerah-daerah yang tersebar di seluruh tanah air Indonesia yang sangat luas dan majemuk. Semangat Negara Kesatuan dengan prinsip Otonomi Daerah yang luas inilah yang sebenarnya meyakinkan orang seperti Bung Hatta, sehingga ide negara federal dinilai menjadi tidak lagi memiliki relevansi. Kenyataan ini pulalah yang pada pokoknya tercermin dalam perumusan Pasal 18 UUD 1945, yaitu bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah-daerah di seluruh Indonesia.²³

Pilihan bangsa Indonesia terhadap desentralisasi harus dilandasi argumentasi yang kuat baik secara teoritik ataupun secara empirik. Diantara berbagai argumentasi yang menjadi dasar dalam memilih desentralisasi atau otonomi daerah antara lain adalah sebagai berikut:

1. **Efisiensi-efektifitas penyelenggaraan pemerintahan**, pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah maka tugas-tugas pemerintahan akan dijalankan dengan lebih baik karna masyarakat di daerah sudah sangat memahami konteks kehidupan sosial, ekonomi, dan politik yang ada di sekitar lingkungannya. Sehingga masyarakat akan mempunyai peluang untuk mempunyai pemerintahan lokal yang memiliki ikatan psikologis dan emosional dengan mereka. Implikasi

²³ Jimly Asshiddiqie, *op cit*, hlm. 212-213.

lebih jauh akan hal ini adalah dukungan kepada pemerintah akan menjadi besar dan kuat.

2. **Pendidikan politik**, pemerintahan daerah merupakan kancha pelatihan (*Training ground*) dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara. John Stuart Mill dalam tulisannya "*Representative Government*" menyatakan bahwa dengan adanya pemerintahan daerah maka hal itu akan menyediakan kesempatan bagi warga masyarakat berpartisipasi politik, baik dalam rangka memilih atau kemungkinan untuk dipilih menduduki suatu jabatan politik.
3. **Persiapan untuk karir politik lanjutan**, keberadaan institusi lokal, terutama pemerintahan daerah, merupakan wahan yang banyak dimanfaatkan seseorang guna menapak karir politik yang lebih tinggi.
4. **Stabilitas politik**, kenyataan membuktikan bahwa banyak negara yang mengalami gangguan politik dikarenakan adanya kecenderungan untuk memperlakukan daerah dengan tidak tepat, bahkan lebih cenderung bersifat sentralistik. Oleh karena itu, pemberian kewenangan kepada pemerintahan di daerah akan menciptakan suasana politik yang stabil karena daerah memiliki ikatan dan tanggung jawab yang kuat guna mendukung pemerintahan nasional.
5. **Kesetaraan politik**, dengan dibentuknya pemerintahan daerah maka kesetaraan politik diantara berbagai komponen masyarakat akan terwujud. Masyarakat di tingkat lokal, sebagai mana halnya dengan masyarakat di pusat pemerintahan akan mempunyai kesempatan

untuk terlibat dalam politik, apakah itu dengan melalui pemberian suara pada waktu pemilu ataupun ikut serta terlibat dalam pemerintahan.

6. **Akuntabilitas publik**, partisipasi publik dapat diwujudkan dalam tahap awal pembuatan kebijaksanaan publik, terutama dalam rangka pembuatan agenda pemerintahan di tingkat lokal. Kemudian hal itu dilanjutkan dengan partisipasi di dalam perumusan, implementasi serta evaluasi kebijaksanaan publik tersebut. Dengan demikian, kebijaksanaan yang dibentuk sangat dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel) dan memiliki legitimasi yang tinggi karena masyarakat mulai terlibat sejak awal sehingga kebijaksanaan tersebut akan sulit dipertanyakan.

c. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa, “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah”.²⁴

²⁴ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35-36.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai *blote match*, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum yang dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.²⁵

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijaksanaan; dan f) kebajikan.²⁶

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok

²⁵ A. Gunawan Sutiardja, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 52.

²⁶ Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, hlm. 37-38.

lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.²⁷

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.²⁸

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah *bevoegheid* dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah *bevoegheid*. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah *bevoegheid* digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.²⁹

²⁷ Miriam Budiardjo, *op cit*, hlm. 35.

²⁸ Rusadi Kantaprawira, *op cit*, hlm. 39.

²⁹ Philipus M. Hadjon, *Makalah Tentang Wewenang*, Surabaya: Universitas Airlangga, hlm.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel*/bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa yang

diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ/institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ/institusi pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ/institusi pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji

kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:³⁰

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

³⁰ *Ibid*, hlm.5.

- e. peraturan kebijakan (beleidsregel), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.

2. Kerangka Konseptual

a. Konsep Negara Kesatuan

Sejak proklamasi kemerdekaan, Negara Republik Indonesia telah menetapkan bahwa landasan konstitusional negara ini adalah ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945. Pada masa orde baru, UUD 1945 sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia bersifat *rigid* (susah untuk dilakukan perubahan), sehingga pasal-pasal terdapat dalam UUD 1945 tidak bisa diubah (amandemen). Tujuannya adalah melanggengkan kekuasaan pemerintahan orde baru agar mampu menguasai dan terus menjalankan roda pemerintahannya sesuai dengan apa yang mereka inginkan. Pemerintahan pada masa ini menerapkan *desakralisasi* UUD 1945, sehingga tidak ada seorangpun dari anggota

MPR, lembaga yang berhak mengubah UUD 1945, berani untuk merubah isi UUD 1945. Bahkan, Presiden Soeharto ketika itu apabila perlu memecuk anggota MPR dengan maksud agar sidang untuk mengubah UUD 1945 tidak mencapai kuorum dua per tiga.³¹

Ketika arus reformasi mulai bergulir sekitar tahun 1998, muncul keinginan rakyat, terutama dari para akademisi dan tokoh negara yang menghendaki perubahan Konstitusi Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945). Dengan demikian, UUD 1945 yang pada awalnya dianggap sebagai konstitusi yang *rigid*, mulai bergeser sebagai konstitusi yang fleksibel. Pada saat sidang umum MPR 1999, Majelis Permusyawaratan Rakyat di bawah pimpinan Prof. Dr. H. Amien Rais, mulai mengamandemen pasal-pasal yang dianggap tidak sesuai lagi dengan kehidupan demokratisasi ketatanegaraan Republik Indonesia. Pada periode tersebut MPR berhasil mengadakan perubahan konstitusi sebanyak 4 (empat) kali perubahan, yaitu Perubahan I (19 Oktober 1999), Perubahan II (18 Agustus 2000), Perubahan III (10 November 2001), dan perubahan IV (10 Agustus 2002).

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang berisi, “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*”, sejak diberlakukannya UUD 1945 hingga diadakannya amandemen, tidak termasuk Pasal yang diamandemen. Ketentuan ini memberikan pesan bahwa Negara Kesatuan

³¹ Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, hlm. 1.

Republik Indonesia dibangun dalam sebuah kerangka negara yang berbentuk kesatuan, dan bukan berbentuk federasi.

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik”, ayat (2) yang menegaskan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” tidak dikategorikan sebagai objek perubahan. Dalam Pasal 33 ayat (5) UUD 1945, menyatakan “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”, jelas mengandung komitmen dan tekad bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 tetap berbentuk Negara Kesatuan selamanya, kecuali jika majelis permusyawaratan Rakyat pada suatu saat mengubah lagi ketentuan yang diatur dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 ini.³²

Negara Kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat. Hanya ada satu pemerintahan (pusat) diseluruh wilayah negara yang mengatur seluruh daerah. 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 saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Adapun kekuasaan pemerintah di

³² Jimly Asshiddiqie, *op cit*, hlm. 260.

daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas.³³

Negara Kesatuan dapat pula berbentuk:

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu segala sesuatu dalam negara diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu daerah diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah). Sistem inilah yang dianut dalam pemerintahan Indonesia.

Ketentuan tentang aturan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat di dalam Pasal 18 UUD 1945. Pasal ini termasuk pasal yang diamandemen, yaitu pada perubahan II UUD 1945. Setelah terjadinya perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, pengaturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah semakin bertambah. Bagir Manan menjelaskan bahwa Pasal 18 hasil perubahan II UUD 1945 mengandung prinsip-prinsip dan ketentuan berikut.

1. Prinsip daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2);
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5);

³³ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 2007, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, hlm. 207.

3. Prinsip Kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1);
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2);
5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1);
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3);
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2).

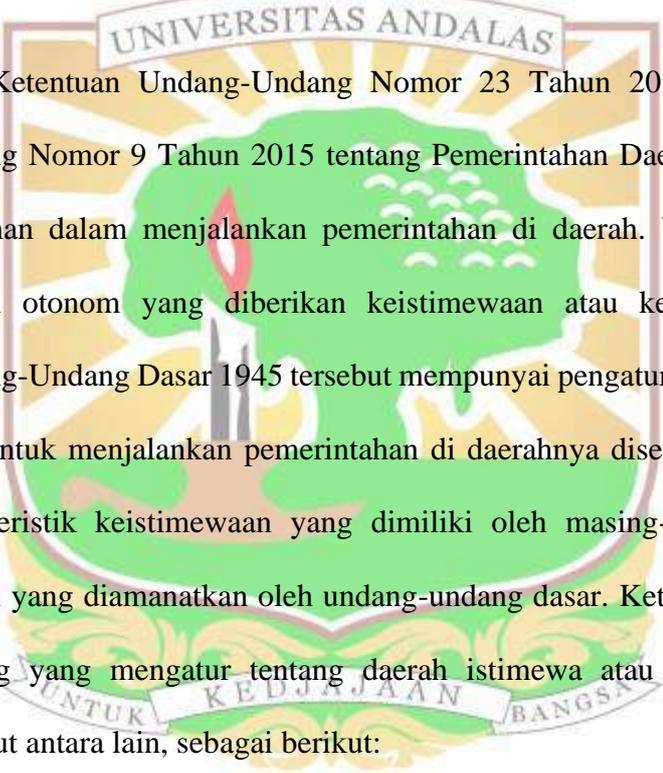
b. Konsep Daerah Istimewa

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan memberikan pengaturan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Kebijakan tersebut memberikan pengakuan keistimewaan kepada beberapa kawasan khusus, yaitu Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Papua.

Keistimewaan adalah kedudukan hukum yang dimiliki oleh beberapa daerah berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.

Kebijakan pemerintah memberikan pengakuan keistimewaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, berupa pelaksanaan kehidupan

beragama, adat dan pendidikan, serta memerhatikan peranan ulama dalam ikut serta menetapkan kebijakan daerah. Adapun keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta adalah pengangkatan gubernur dan wakil gubernur, sedangkan di Papua kekhususan adalah dengan mempertimbangkan tentang peran kepala-kepala adat masyarakat Papua yang mendapat wewenang dalam keikutsertaannya menetapkan kebijakan pemerintahan dan pembangunan masyarakat Papua.³⁴



Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pedoman dalam menjalankan pemerintahan di daerah. Untuk keempat daerah otonom yang diberikan keistimewaan atau kekhususan oleh Undang-Undang Dasar 1945 tersebut mempunyai pengaturan yang khusus pula untuk menjalankan pemerintahan di daerahnya disesuaikan dengan karakteristik keistimewaan yang dimiliki oleh masing-masing daerah seperti yang diamanatkan oleh undang-undang dasar. Ketentuan undang-undang yang mengatur tentang daerah istimewa atau daerah khusus tersebut antara lain, sebagai berikut:

1. Untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diberlakukan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;

³⁴ Siswanto Sunarno, *op cit*, hlm. 2.

2. Untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diberlakukan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Untuk Provinsi Papua diberlakukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.
4. Untuk Daerah Istimewa Yogyakarta diberlakukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Asal usul Daerah Istimewa Yogyakarta diawali dengan Proklamasi Indonesia yang dibacakan oleh Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1945. Pada tanggal 18 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX (HB IX) dan Sri Paduka Paku Alam VIII (PA VIII) mengirimkan ucapan selamat kepada Soekarno-Hatta atas kemerdekaan Indonesia dan atas terpilihnya mereka sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia. Selain itu juga dikirimkan ucapan terima kasih kepada KRT Rajiman Wediodiningrat (mantan ketua BPUPKI) dan Penguasa Jepang *Nampoo-Gun Sikikan Kikka* dan *Jawa Saiko Sikikan* beserta stafnya. Pada 19 Agustus 1945 Daerah Istimewa Yogyakarta atau *Yogyakarta Kooti Hookookai* (Nama Daerah Istimewa Yogyakarta pada masa berkuasanya Jepang) mengadakan sidang dan mengambil keputusan yang pada intinya bersyukur pada Tuhan atas lahirnya negara Indonesia, akan mengikuti

tiap-tiap langkah dan perintahnya dan memohon kepada Tuhan agar Indonesia kokoh dan abadi.³⁵

Di Jakarta pada 19 Agustus 1945 terjadi pembicaraan serius dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) membahas kedudukan Yogyakarta. Sebenarnya kedudukan Yogyakarta sendiri sudah dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945, namun belum diatur dengan rinci. Dalam sidang itu Pangeran Puruboyo, wakil dari Yogyakarta, meminta pada Pemerintah Pusat supaya Yogyakarta 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 Yogyakarta, sehingga jika diambil kembali dapat menimbulkan keguncangan.³⁶

Ketua Panitia Kecil PPKI untuk Perancang Susunan Daerah dan Kementerian Negara, Oto Iskandardinata, dalam sidang itu menanggapi bahwa soal Yogyakarta 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 Yogyakarta ditetapkan *status quo* sampai dengan terbentuknya Undang-Undang tentang

³⁵ <http://id.wikipedia.org>, *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta*, Diakses pada 10 Desember 2015.

³⁶ *Ibid.*

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 September 1945 setelah sikap resmi dari para penguasa monarki dikeluarkan.³⁷

Pada tanggal 1 September 1945, Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) Yogyakarta dibentuk dengan merombak keanggotaan *Yogyakarta Kooti Hookookai*. Pada hari yang sama juga dibentuk Badan Keamanan Rakyat (BKR). Usai terbentuknya KNID dan BKR, Sultan HB IX mengadakan pembicaraan dengan Sri Paduka PA VIII dan Ki Hajar Dewantoro serta tokoh lainnya. Setelah mengetahui sikap rakyat Yogyakarta terhadap Proklamasi, barulah Sultan HB IX mengeluarkan dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945.³⁸

Adapun isi amanat 5 September 1945 mengenai kedudukan daerah Yogyakarta adalah sebagai berikut.³⁹

“Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat menyatakan:

1. Bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat Kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa Kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya Kami pegang seluruhnya.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ The Liang Gie, 1993, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Libety, hlm. 64.

3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung dan Kami bertanggung jawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

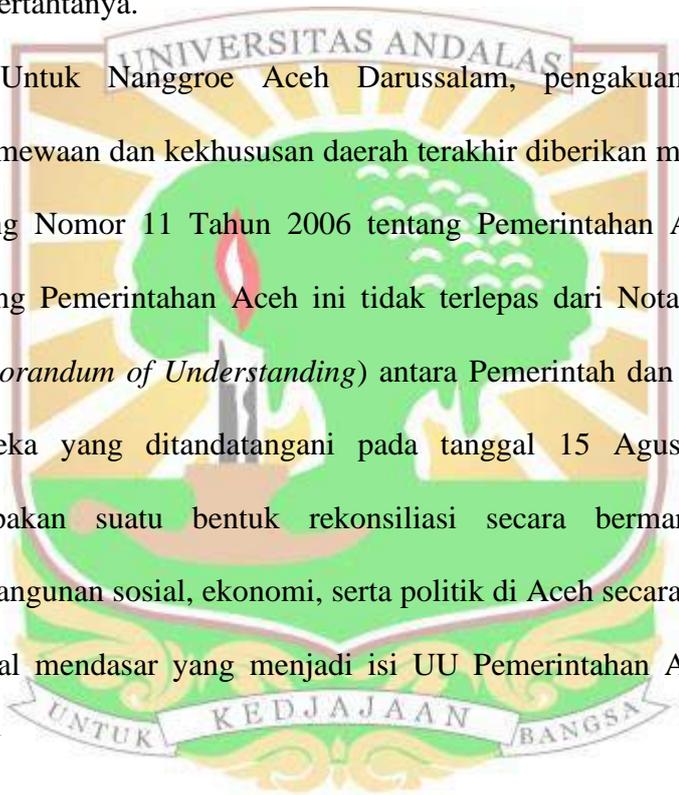
Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini.”

Substansi istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam kontrak politik antara Nagari Kasultanan Yogyakarta & Kadipaten Puro Pakualaman dengan Pemimpin Besar Revolusi Soekarno. Substansi Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari tiga hal:⁴⁰

1. Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa sebagaimana diatur UUD 45, pasal 18 dan Penjelasannya mengenai hak asal-usul suatu daerah dalam teritorial Negara Indonesia serta bukti-bukti autentik atau fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional dan Kebudayaan Indonesia.
2. Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan dan Pakualaman menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945, 5 Oktober 1945 & UU No.3/1950).

⁴⁰ <http://moch-ariief-awaludin-fisip12.web.unair.ac.id>, Pemberian Nama Daerah Istimewa Di Indonesia, diakses pada tanggal 10 Desember 2015.

3. Istimewa dalam hal Kepala Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Sultan dan Adipati yang bertahta (sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang menyatakan Sultan dan Adipati yang bertahta tetap dalam kedudukannya dengan ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan dan Adipati yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertahtanya.



Untuk Nanggroe Aceh Darussalam, pengakuan negara atas keistimewaan dan kekhususan daerah terakhir diberikan melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini tidak terlepas dari Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 dan merupakan suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, serta politik di Aceh secara berkelanjutan. Hal-hal mendasar yang menjadi isi UU Pemerintahan Aceh ini antara lain:⁴¹

1. Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem NKRI berdasarkan UUD Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

⁴¹ *Ibid.*

2. Tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan UU Pemerintahan Aceh ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional.
3. Pengaturan dalam Qanun Aceh maupun Kabupaten/Kota yang banyak diamanatkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh merupakan wujud konkrit bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional dalam pelaksanaan pemerintahan tersebut.
4. Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada.
5. Implementasi formal penegakan syari'at Islam dengan asas personalitas keislaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Pengakuan sifat istimewa dan khusus oleh Negara kepada Aceh sebenarnya telah melalui perjalanan waktu yang panjang. Tercatat setidaknya ada tiga peraturan penting yang pernah diberlakukan bagi keistimewaan dan kekhususan Aceh yaitu Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Pemerintahan Aceh, diharapkan

dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan di Aceh untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan yang berkeadilan dan keadilan yang berkesejahteraan di Aceh.⁴²

Dari penjelasan tersebut diatas dapat kita simpulkan bahwa dari empat daerah tersebut, yakni, Nanggroe Aceh Darussalam, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Provinsi Papua, hanya dua daerah yang mendapat gelar istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni, Nanggroe Aceh Darussalam dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

F. METODE PENELITIAN

Istilah metodologi berasal dari kata metode yang berarti “Jalan Ke”, namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut:⁴³

1. Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian;
2. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan;
3. Cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

Penelitian pada umumnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan terhadap objek penulisan atau suatu karya ilmiah guna mendapatkan informasi-informasi, pokok-pokok pikiran dan pendapat lainnya dari pakar sesuai dengan ruang lingkup yang diteliti.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm. 5.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian untuk membahas masalah yang dirumuskan di atas sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipakai dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian yuridis normatif yaitu pendekatan yang menggunakan konsep legal positif. Bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat negara yang berwenang serta memandang hukum sebagai sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat.

2. Pendekatan Masalah

Nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap *legal issue* yang diteliti sangat bergantung kepada cara pendekatan yang digunakan.⁴⁴ Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan masalah antara lain:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.⁴⁵ Pendekatan ini dilakukan dengan cara mengkaji semua undang-undang dan

⁴⁴ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, hlm. 299.

⁴⁵ *Ibid.*

peraturan lain yang mengatur tentang isu hukum atau permasalahan yang dikaji.

2. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah ini dilakukan dengan cara melihat peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi pada masa lalu yang mengakibatkan terciptanya suatu kebijakan atau aturan yang berlaku saat ini. Pendekatan ini dimaksudkan untuk mengetahui sebab berlakunya suatu kebijakan atau aturan dan apa landasan hingga suatu ketentuan tersebut harus berlaku atau dibentuk.

3. Jenis Data

Data penelitian ini yang digunakan dalam penulisan tesis ini terdiri atas:

a. Data Sekunder

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dan Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan.

- b. Peraturan Perundang-undangan tentang Otonomi Khusus, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh;
 - b. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua;
 - c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
 - d. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - e. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- c. Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah, antara lain:
- (a) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah;
 - (b) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
 - (c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
 - (d) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
 - (e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

(f) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

(g) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

(h) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang;

(i) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu buku-buku, maupun tulisan-tulisan ilmiah yang terkait dengan penelitian ini.

3. Bahan Hukum Tersier

- a. Kamus-kamus Hukum.
- b. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).
- c. Bahan hukum yang diambil dari Internet.

b. Data Primer

Data yang berupa hasil wawancara dengan bagian hukum dengan praktisi hukum yang paham dan mengerti tentang permasalahan yang akan penulis tulis/susun.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi dokumen

Dalam studi dokumen ini, penulis memperoleh data dengan mengunjungi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Perpustakaan Umum, serta buku-buku yang penulis miliki.

b. Wawancara

Dalam rangka memperoleh data yang akurat dan lengkap peneliti mengumpulkan data dengan teknik wawancara semi struktur yaitu wawancara bebas tapi tetap pada fokus masalah yang diteliti. Dalam wawancara ini penulis praktisi hukum yang memahami permasalahan yang akan penulis tulis.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang diperoleh melalui studi lapangan maupun dari dokumen diolah dengan melakukan pengkoreksian dari semua jawaban dari hasil wawancara.

b. Analisis Data

Setelah data diperoleh dari penelitian tersebut, penulis akan menggunakan analisis secara kualitatif. Analisis secara kualitatif merupakan analisis dengan mempelajari hasil penelitian baik berupa data primer maupun data sekunder yang kemudian dijabarkan dan disusun secara sistematis dalam bentuk karya tulis ilmiah.

