

Anom Wahyu Asmorojati

UAD  
PRESS

# HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH

& DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
DALAM BINGKAI NKRI



# **Hukum Pemerintahan Daerah dan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai NKRI**

Anom Wahyu Asmorojati



**Sanksi Pelanggaran Pasal 113  
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014  
Tentang Hak Cipta**

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# Hukum Pemerintahan Daerah dan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai NKRI

Anom Wahyu Asmorojati



## Hukum Pemerintahan Daerah dan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai NKRI

Copyright © 2020 Anom Wahyu Asmorojati

ISBN: 978-602-0737-82-9

16 x 24 cm, xx + 308 hlm

Cetakan Pertama, Desember 2020

Penulis: Anom Asmorojati

Editor: Budi Ashari

Layout: Ratih Purwandari

Desain Cover: Hafidz Irfana

Diterbitkan oleh:

**UAD PRESS**

Anggota IKAPI dan APPTI

Alamat Penerbit:

Kampus II Universitas Ahmad Dahlan

Jl. Pramuka No.42, Pandeyan, Kec. Umbulharjo,

Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta 55161

E-mail: [uadpress@uad.ac.id](mailto:uadpress@uad.ac.id)

HP/WA: 088239499820

*All right reserved.* Semua hak cipta © dilindungi undang-undang. Tidak diperkenankan memproduksi ulang, atau mengubah dalam bentuk apa pun melalui cara elektronik, mekanis, fotocopy, atau rekaman sebagian atau seluruh buku ini tanpa izin tertulis dari pemilik hak cipta.

## Prakata

*Bismillahirrahmaanirrahiim*

Syukur alhamdulillah selalu penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT karena atas segala karunia dan nikmat cinta kasih-Nya, penulis dapat menyelesaikan buku *Hukum Pemerintahan Daerah dan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai NKRI* ini. Buku ini merupakan bagian dari disertasi penulis saat menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum.

Sebagai orang Indonesia yang memperoleh kesempatan belajar mengenai Ilmu Hukum, penulis merasa memiliki kewajiban memberikan sumbangan pemikiran yang dapat bermanfaat dalam pembelajaran ilmu hukum. Salah satu kajian hukum yang menjadi fokus pembelajarn penulis adalah Hukum Pemerintahan Daerah. Penulis sangat tertarik mengkaji tentang bagaimana hukum pemerintahan daerah di Indonesia mengatur kedudukan daerah istimewa dalam sebuah bangunan negara kesatuan. Sejak memasuki masa reformasi, pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami pergeseran substansi yang cukup fundamental. Hal tersebut terjadi karena perubahan dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 pada Amandemen ke 2 di tahun 2000 yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesia.

Amandemen tersebut membawa dampak dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (70), Pasal 18 A ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam pasal tersebut juga diatur mengenai

pengakuan negara terhadap keberadaan daerah istimewa sebagai bagian dari NKRI. Pilihan bentuk negara kesatuan yang telah disepakati para pendiri negara Indonesia tentu membawa konsekuensi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam buku ini, pembahasan hukum pemerintahan daerah dimulai dari pemilihan bentuk negara kesatuan hingga sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Buku ini diharapkan dapat menjadi pelengkap berbagai literatur yang membahas tentang pemerintahan daerah di Indonesia dan, khususnya, DIY, setelah lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, baik bagi kalangan mahasiswa Fakultas Hukum maupun masyarakat umum yang tertarik mempelajari dan mendalami hukum pemerintahan daerah dan DIY dalam bingkai NKRI.

Bab pertama dalam buku ini akan membahas tentang konsep negara kesatuan, desentralisasi, dan otonomi daerah dalam NKRI. Bagian ini dimaksudkan untuk memberikan landasan teoritis bentuk negara sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia

Bab kedua berisi pengertian hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, teori-teori kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan dimensi-dimensi hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, termasuk pula distribusi kewenangan pemerintahan, cara penyerahan kewenangan, dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah.

Bab ketiga menjelaskan perkembangan pengaturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia dan definisi otonomi daerah dan daerah istimewa. Dalam perkembangan pengaturan pemerintahan daerah meliputi pengaturan otonomi daerah pasca proklamasi kemerdekaan RI, pengaturan otonomi daerah di era demokrasi terpimpin, pengaturan otonomi daerah di era Orde Baru dan pengaturan otonomi daerah di era Reformasi. Dalam bab ini juga dijelaskan pengaturan pola hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan DIY sebagai daerah istimewa yang diatur dalam UU No. 13 Tahun 2012. Selanjutnya, dalam bab ini dijelaskan pula dasar pengaturan keistimewaan DIY dalam NKRI.

Bab empat membahas tentang analisis pola hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan DIY menurut UU No. 13 Tahun 2012 ditinjau dari prinsip negara kesatuan, penerapan konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di DIY, baik sebelum maupun setelah lahirnya UU No. 13 Tahun 2012. Fokus kajian pada bab ini adalah konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di DIY dan sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di DIY menurut UU No. 13 Tahun 2012.

Tentu saja, dalam penulisan buku ini masih terdapat kekurangan. Oleh karena itu, saran konstruktif sangat penulis harapkan dalam menghasilkan karya yang lebih baik di masa yang akan datang.

Penulis juga mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada semua pihak yang telah mendukung penulis, sehingga buku ini dapat menjadi bahan bacaan yang bermanfaat. Semoga buku ini dapat menjadi ladang amal ibadah penulis.

Yogyakarta, 17 November 2020

Anom Wahyu Asmorojati



# Daftar Isi

Prakata .....	v
Daftar Isi .....	ix
Daftar Singkatan .....	xv
Daftar Gambar .....	xvii
Daftar Tabel .....	xix
Daftar Lampiran .....	xxi
<b>Bab I. Negara Kesatuan dan Hukum Pemerintahan Daerah ....</b>	<b>1</b>
A. Pengertian Negara Kesatuan .....	1
B. Cita-Cita Negara Kesatuan .....	14
C. Pengertian Desentralisasi .....	18
D. Bentuk-bentuk Desentralisasi .....	29
E. Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia .....	32
<b>Bab II. Pengertian Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah .....</b>	<b>61</b>
A. Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah .....	70
B. Teori-Teori Kewenangan dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah .....	70

C. Dimensi-Dimensi Hubungan Kewenangan Pemerintah	
Pusat Daerah .....	75
1. Distribusi Kewenangan Pemerintahan .....	75
2. Cara Penyerahan Kewenangan.....	76
3. Kewenangan Pemerintah Pusat.....	78
4. Kewenangan Pemerintah Daerah.....	84

### **Bab III. Perkembangan Pengaturan Tentang Pemerintahan**

<b>Daerah di Indonesia.....</b>	<b>95</b>
A. Otonomi Daerah dan Daerah Istimewa .....	95
B. Pengaturan Otonomi Daerah Pasca Proklamasi 17	
Agustus 1945 .....	97
1. Perwujudan Desentralisasi dan Otonomi .....	97
2. Otonomi Daerah Pasca Proklamasi Kemerdekaan 17	
Agustus 1945.....	102
a. Otonomi Daerah Berdasarkan UU Nomor 1	
Tahun 1945 .....	104
b. Otonomi Daerah Berdasarkan UU Nomor 22	
Tahun 1948 .....	107
c. Otonomi Daerah Berdasarkan UU Nomor 1	
Tahun 1957 .....	114
C. Pengaturan Otonomi Daerah Era Demokrasi Terpimpin	122
1. Otonomi Daerah Menurut Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan Daerah dan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dan Sekretariat Daerah.....	122
2. Otonomi Daerah di Bawah Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.....	123

D. Pengaturan Otonomi Daerah Era Orde Baru	
1965-1998 .....	126
1. Otonomi Daerah Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun	
1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah	126
a. Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah Menurut	
UU Nomor 5 Tahun 1974 .....	126
b. Kewenangan Daerah Menurut UU Nomor 5	
Tahun 1974.....	127
c. Prinsip Otonomi yang Dianut UU Nomor 5	
Tahun 1974.....	128
d. Hubungan Pengawasan Pemerintah Pusat dan Da-	
rah menurut UU Nomor 5 Tahun 1974.....	128
E. Pengaturan Otonomi Daerah Era Reformasi .....	130
1. Otonomi Daerah Menurut UU Nomor 22 Tahun	
1999 tentang Pemerintah Daerah .....	130
a. Kewenangan Daerah Menurut UU Nomor 22	
Tahun 1999.....	131
b. Prinsip Otonomi Daerah yang Dianut UU	
Nomor 22 Tahun 1999 .....	132
2. Otonomi Daerah Menurut UU Nomor 32 Tahun	
2004 tentang Pemerintah Daerah .....	132
a. Latar Belakang Situasi dan Nuansa Pembentukan	
Undang-Undang Nomor 32 Tahun Pemerintahan	
Daerah .....	133
b. Asas Pemerintahan Daerah yang Digunakan	
Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 .....	134
c. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah dalam	
Pelaksanaan Otonomi Daerah Sesuai UU Nomor	
32 Tahun 2004.....	134
d. Pemerintahan Daerah Berdasarkan UU Nomor 23	
Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah .....	139

F. Pengaturan Pola Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah Istimewa Yogyakarta .....	140
1. Sejarah Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta...	140
2. Perkembangan Struktur Pemerintah Yogyakarta.....	145
3. Intergrasi Kasultanan Yogyakarta dalam NKRI Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 .....	157
G. Dasar-dasar Pengaturan Keistimewaan Yogyakarta dalam NKRI .....	162
1. Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta menurut UUD 1945 .....	162
2. Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta menurut UUDS 1950 .....	175
3. Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959 .....	180
4. Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Reformasi 1998 .....	187
Perkembangan DIY di Bawah Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.....	190

**Bab IV. Analisis Pola Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta .....197**

A. Pola Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah di Yogyakarta menurut UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY Ditinjau dari Prinsip Negara Kesatuan .....	197
1. Prinsip Negara Kesatuan Berdasarkan UUD 1945 ....	197
2. Otonomi dan Pola Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Istimewa Yogyakarta .....	206
B. Penerapan Konsep Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Yogyakarta Sebelum dan Setelah Lahirnya UU Nomor 13 Tahun 2012 Daerah Istimewa Yogyakarta .....	214

1. Konsep Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di DIY .....	214
2. Sistem Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di DIY Menurut UU Nomor 13 Tahun 2012.....	230
a. Dimensi Sosiologis .....	230
b. Dimensi Sejarah .....	234
c. Dimensi Sosio Yuridis .....	238
<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>247</b>
<b>Lampiran .....</b>	<b>261</b>
<b>Biografi Penulis .....</b>	<b>307</b>



## Daftar Singkatan

BPRD	: Badan Permusyawaratan Rakyat Daerah
BPUPKI	: Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
DIY	: Daerah Istimewa Yogyakarta
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPR (GR)	: Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
KGPAA	: Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Aryo
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
MA	: Mahkamah Agung
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
Pemda	: Pemerintahan Daerah
Pemilu	: Pemilihan Umum
Perda	: Peraturan Daerah
Perdais	: Peraturan Daerah Istimewa
PP	: Peraturan Pemerintah
PPKI	: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
RI	: Republik Indonesia
RUU	: Rancangan Undang-Undang
TAP	: Ketetapan
UU	: Undang-Undang

UUD : Undang-Undang Dasar  
UUD RIS : Undang-Undang Republik Indonesia Serikat  
UUDS : Undang-Undang Dasar Sementara

## Daftar Gambar

Gambar 2.1	Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah .....	82
Gambar 2.2	Titik Berat Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah .....	83
Gambar 2.3	Struktur Pemerintah Provinsi menurut UU No. 22 tahun 1999 jo UU No. 32/2004 .....	85
Gambar 2.4	Kedudukan Pemerintah Provinsi .....	85



## Daftar Tabel

Tabel 2.1 Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah di Indonesia.....	91
Tabel 3.1 Rentetan UU tentang Pemerintahan Daerah 1945-2014...	103
Tabel 3.2 Fase Pertumbuhan Status dan Sebutan Daerah Istimewa...	154
Tabel 4.1 Periodisan Status Keistimewaan DIY.....	226



# Bab I

## Negara Kesatuan dan Hukum Pemerintahan Daerah

### A. Pengertian Negara Kesatuan

Negara kesatuan (*unitary state*) merupakan bentuk negara yang menjadi pilihan para pendiri bangsa Indonesia, seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan, yang menyatakan bahwa negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Hal itu ditegaskan kembali pada penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, yang menjelaskan tentang penetapan bentuk negara kesatuan dan republik yang mengandung isi pokok kedaulatan rakyat. Negara kesatuan, atau sering disebut sebagai negara *unitaris*, adalah negara tunggal yang monosentris (berpusat satu). Negara tunggal ini memiliki satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah yang bersangkutan.<sup>1</sup>

Dari lintasan sejarah kemerdekaan Republik Indonesia, kita mengetahui bahwa sebelum proklamasi kemerdekaan 1945, yang disusul dengan penetapan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Republik Indonesia, perdebatan mengenai bentuk negara Indonesia sudah terjadi. Suara-suara yang mengarah pada bentuk republik lebih dominan dengan satu sosok negara kesatuan yang demokratis.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Budi Sudjijono dan Dedi Rudianto, *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan* (Jakarta: Citra Mandala Pratama, 2003), hlm. 1.

<sup>2</sup> *Op. Cit.*, hlm. 16.

Dalam berbagai literatur hukum, apalagi dalam penggunaannya sehari-hari, konsep bentuk negara (*staats-vorm*) seringkali dicampuradukkan dengan konsep bentuk pemerintahan (*regerings vorm*). Dari rumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik", tergambar bahwa *the founding fathers* Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi Negara Kesatuan sebagai definisi hakiki negara Indonesia (hakikat negara Indonesia).<sup>3</sup> Bentuk dari negara kesatuan Indonesia itu ialah republik. Jadi, jelaslah bahwa konsep bentuk negara yang diartikan di sini ialah republik, yang merupakan pilihan lain dari kerajaan (*monarki*) yang telah ditolak para anggota BPUPKI mengenai penerapannya untuk Indonesia modern.<sup>4</sup>

Dalam upaya untuk mengetahui lebih lanjut mengenai definisi negara kesatuan, penulis terlebih dahulu akan mengemukakan beberapa pendapat tentang pengertian negara. Tidak dapat disangkal bahwa negara merupakan alat untuk mencapai suatu tujuan. Alat itu berupa organisasi yang sangat berwibawa. Organisasi di sini diartikan sebagai bentuk bersama yang bersifat tetap, ketika kewibawaan menunjukkan bahwa organisasi itu ditentukan oleh rakyat.<sup>5</sup>

Menurut Miriam Budiardjo, negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangannya melalui penguasaan (kontrol) monopolistik dari kekuasaan yang sah.<sup>6</sup> Harold J Laski mempunyai pemikiran bahwa negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Masyarakat adalah kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan negara kalau

---

<sup>3</sup> Naskah Asli Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dalam Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 209.

<sup>4</sup> Sekretariat Negara, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei 1945-22 Agustus 1945* dalam Jimly Asshidiqie, *Ibid.*

<sup>5</sup> Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 43.

<sup>6</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1985), hlm. 49.

cara hidup yang harus ditaati, baik oleh individu maupun oleh asosiasi-asosiasi, ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat.

*The state is a society which is integrated by processing a coercive authority legally supreme over any individual or group which is parts of the society. A society is group of human beings living together and working together for the satisfaction of their mutual wants. Such a society is a state when the way of life to which both individuals and associations must conform is defined by a coercive authority binding upon them all.*<sup>7</sup>

Dari beberapa pendapat mengenai pengertian negara, dapat dikatakan bahwa mempelajari bentuk negara dan pemerintahan menjadi teramat penting dalam rangka lebih mengetahui distribusi kekuasaan dalam negara ke wujud kewenangan-kewenangan (*bevoegheid*), serta dapat diketahui mekanisme pemerintahan, berikut cara pengisian jabatan dalam suatu negara.<sup>8</sup>

Adanya sifat memaksa dalam pengertian negara tersebut di atas merupakan ciri khas dari negara itu sendiri, yang membedakan negara dengan semua unit organisasi lainnya. Menurut para ahli, kekuasaan memaksa dari negara itu lazim disebut sebagai kedaulatan (*sovereignty*).

Setiap negara kesatuan (*unitary state eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama organnya yang dipencarkan ke daerah-daerah sentralisasi yang disertai dengan pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah. Mekanisme ini dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*).<sup>9</sup>

Menurut Fred Isjwara, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan bentuk federal atau pun bentuk konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat persatuan (*union*) maupun ke-

<sup>7</sup> Harold J. Laski dalam Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Melton Putra, 1985), hlm. 48.

<sup>8</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Negara Dan Teori Negara, Op. Cit.*, hlm. 91.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

satuan (*unity*).<sup>10</sup> Dalam teori pemerintahan sendiri, dikenal ada dua model bentuk negara, yaitu negara federal dan negara kesatuan. Tentu saja, pembentukan negara kesatuan mempunyai asumsi dasar yang berbeda dengan pembentukan negara federal. Abu Daud Busroh menyatakan:

“...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari 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, 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.”<sup>11</sup>

Membicarakan bentuk negara dan pengelolaannya tidak dapat dilepaskan dari teori pendistribusian kewenangan (*distribution of power*) yang di dalamnya mencakup dua kategori, yakni distribusi vertikal dan distribusi horizontal. Menurut Miftah Thoha,<sup>12</sup> pendistribusian secara vertikal menimbulkan dua macam sistem kenegaraan, yakni sistem kesatuan dan sistem federalisme, sedangkan pendistribusian horizontal akan menimbulkan dua sistem pemerintahan, yaitu sistem presidensial dan sistem parlementer. Bentuk negara kesatuan selalu dipersandingkan dengan pengertian negara federal.<sup>13</sup> Kebanyakan pandangan para ahli mengenai konsep negara kesatuan menyebutkan kedaulatan negara tidak terbagi (*sovereignty is not divided*) karena semua kewenangan pemerintahan berada di tangan pemerintah pusat (*all governmental authority is consolidated at the national level and subsidiary units exist at the pleasure of the central government*).<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik, Op. Cit.*, hlm. 188.

<sup>11</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, cetakan pertama (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm. 64-65.

<sup>12</sup> Miftah Thoha, “Reposisi Daerah Otonom dan Dampaknya Pada Pelayanan Publik” dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 33, 2010, hlm. 28.

<sup>13</sup> C. F. Strong, *Modern Political Constitution* (London: Sisgwick and Jackson Limited, tt.), hlm. 63. Strong memasukkan kategori negara konstitusional modern dalam bentuk negara kesatuan (*unitary state: eenheidsstaat*), negara federal (*federal state: bondstaat: bundesstaat*), atau negara konfederasi (*confederation*).

<sup>14</sup> *Encyclopedia Americana*, International Edition, 1995, Vol 3, Grolier incorporated, hlm. 129. Dengan mengkaji awal terbentuknya negara, E. Utrecht mencoba merumuskan perbedaan antara negara kesatuan dengan negara federal bah-

Menurut Hans Kelsen, antara struktur negara federal dan negara kesatuan yang terbagi dalam provinsi yang otonom memiliki kesamaan. Secara hipotesis dikemukakan, semakin luas kompetensi organ-organ federasi, semakin sempit kompetensi negara-negara bagian, dan semakin tinggi derajat sentralisasi dari tata hukum yang dibentuk. Sebaliknya, negara federal berbeda dengan negara kesatuan. Ia memiliki otonomi hanya karena fakta-fakta masalah yang menjadi bidang pengaturan negara-negara bagian lebih luas dan beraneka ragam daripada masalah-masalah yang menjadi urusan pengaturan daerah-daerah otonom dalam negara kesatuan.<sup>15</sup>

Sebagaimana telah disebutkan, dalam teori pemerintahan dikenal ada dua model formasi negara, yaitu model negara federal dan model negara kesatuan. Model negara federal memiliki makna bahwa negara dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan, sehingga masing-masing wilayah atau negara tersebut bersepakat membentuk negara federal. Pada umumnya, pemerintah federal diberi kekuasaan penuh dalam bidang moneter, pertahanan, peradilan, dan hubungan luar negeri. Sedangkan kesatuan lainnya cenderung tetap dipertahankan oleh negara bagian atau wilayah administrasi.<sup>16</sup>

Negara Indonesia memang secara tegas dibentuk menjadi sebuah negara kesatuan. Pada prinsipnya, model negara kesatuan berbeda dengan negara federal. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim bahwa seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negara-negara, karena diasumsikan semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat

---

wa: "pada permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baruitu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi, dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, cetakan kesembilan (Jakarta, 1998), hlm. 140. Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer Gramedia, 2007), hlm. 289. Lihat Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan dikatakan "oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.

<sup>15</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel & Russel, 1961), hlm. 316-317.

<sup>16</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, *Op. Cit.*, hlm. 52.

independen.<sup>17</sup> Berdasarkan hal tersebut, negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya. Hal ini diasumsikan, negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.<sup>18</sup>

C. F. Strong<sup>19</sup> menyatakan bahwa ciri mutlak yang dimiliki dan melekat pada negara kesatuan ialah: *pertama*, adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat. Hal ini berarti bahwa dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yang selalu memegang kekuasaan tertinggi secara absolut. *Kedua*, tidak adanya badan-badan berdaulat tambahan. Hal ini membawa konsekuensi adanya perbedaan antara otoritas daerah pada negara kesatuan dengan otoritas negara bagian pada negara federal. Jika otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang menjadikannya tidak berdaya untuk turut campur dengan proses perundang-undangan biasa (selain yang ditetapkan dalam konstitusi), maka otoritas pusat ini adalah otoritas federal, dan negara yang memiliki otoritas pusat dengan yurisdiksi terbatas ini disebut negara federal. Sedangkan bila otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain dapat dibuat atau dihapuskan menurut kehendaknya, maka otoritas itu adalah otoritas tertinggi, dan negara dengan batas-batas otoritas tak terbatas ini disebut negara kesatuan.<sup>20</sup>

Menurut pandangan Afan Gaffar dan kawan-kawan (2002), pilihan bentuk negara kesatuan sebagai bentuk negara merupakan pilihan yang tepat ketimbang federalism. Hal ini karena berdasarkan kajian yang dilakukan oleh kalangan ilmuwan politik, format pemerintahan negara yang federalistik memerlukan persyaratan tertentu untuk mewujudkannya dalam kehidupan sebuah negara. Di samping itu, pemilihan sebuah bentuk negara akan sangat erat kaitannya dengan struktur sosial dan etnisitas masyarakat yang ada dalam negara tersebut. Sebuah negara yang sangat tinggi tingkat homogenitasnya, tidak sulit mempraktikkan federalisme, terutama yang

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

<sup>18</sup> Al Chaidar, Zulfikar Salahudin, Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi, Telaah Awal Wawancara Unitaria Versus Federalis dalam Perspektif Islam, Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi* (Jakarta: Madani Press), hlm. 201-202.

<sup>19</sup> C. F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Cetakan Kedelapan (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 111.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 113.

menyangkut derajat pemilahan sosialnya. Sebaliknya, dalam masyarakat yang sangat tinggi tingkat fragmentasi sosialnya, maka diperlukan pemerintahan nasional yang kuat. Selain itu, format politik dalam sebuah negara juga ikut menentukan terhadap pilihan atas bentuk negara, yaitu menyangkut derajat demokrasi dari negara tersebut.<sup>21</sup>

Abu Daud Busro<sup>22</sup> juga menyatakan bahwa kekuasaan pemerintah dalam suatu negara yang berbentuk kesatuan seperti itu dapat diselenggarakan dengan cara terhimpun atau ditumpuk (*gathered*) secara sentralisasi (*centralized*). Sejalan dengan hal tersebut, Sri Soemantri Martosoewignjo<sup>23</sup> mengklasifikasi bentuk negara (*staatsvorm*) atas negara federal atau negara serikat (*federal state, bondstaat/bondstate*) dan negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaate*). Pangkal tolak pemikiran tersebut, menurut Sri Soemantri, adalah didasarkan pada cikal bakal kekuasaan atau kewenangan (*authority, gezag*) itu berasal: apakah dari koloni atau negara bagian, atau kah dari pemerintah pusat. Jika kekuasaan itu berasal dari negara-negara yang berkumpul melakukan konvensi kemudian menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah federal baru yang dibentuk, maka bentuk negara yang bersangkutan adalah negara federal.<sup>24</sup> Sebaliknya, apabila negara itu telah terbentuk dan segala kekuasaan atau pun kewenangannya dipegang oleh pemerintah pusat, yang selanjutnya menyerahkan sebagian kewenangannya kepada daerah, maka bentuk negara dimaksud adalah negara kesatuan.<sup>25</sup>

Dari beberapa pengertian yang sudah ada mengenai negara kesatuan, kiranya perlu dipahami bahwa dalam sebuah negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pada dasarnya, tetap berada pada pemerintah pusat. Namun, oleh karena Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah lokal sendiri, yang akhirnya akan menimbulkan hu-

---

<sup>21</sup> Syauckani H. R., Afan Gaffar dan M. Ryaas Rayid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerja sama dengan PUSKAP, 2002).

<sup>22</sup> Abu Daud Busro, *Op. Cit.*, hlm. 145-146.

<sup>23</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo dalam Bonar Simorangkir, *Otonomi atau Federalism: Dampaknya terhadap Perekonomian* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hlm. 171.

<sup>24</sup> Bonar Simorangkir, *Op. Cit.*, hlm 28.

<sup>25</sup> Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, *Kontroversi Negara Federal: Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan* (Bandung: Mizan, 2002), hlm. 47-48.

bungan timbal balik yang menghasilkan hubungan kewenangan dan pengawasan.

Pendapat yang berbeda disampaikan oleh Leon Duguit<sup>26</sup> yang menguraikan bentuk negara dalam perspektif kekinian. Negara, menurut Leon Duguit, dapat dibedakan menjadi tiga bentuk, yakni negara kesatuan, negara serikat, dan perserikatan negara-negara. Perserikatan negara-negara atau gabungan negara-negara merupakan perserikatan atau persekutuan antarbeberapa negara dan setiap negara yang menjadi anggota persekutuan pada umumnya tetap merdeka dan berdaulat penuh.

J. C. T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto<sup>27</sup> berpendapat bahwa:

“Serikat negara (*statebond*) merupakan penggabungan negara-negara berdaulat, sehingga masing-masing negara yang bergabung tetap berdaulat penuh, guna mempertahankan kemerdekaannya dan melaksanakan kepentingan luar negerinya, maka masing-masing negara yang tergabung dalam perserikatan negara-negara saling mengadakan perjanjian. Gabungan ini dinamakan konfederasi. Segala isi perjanjian yang diciptakan mengikat semua negara yang tergabung, tetapi tidak mengikat penduduk masing-masing negara.”

Menyimak berbagai pendapat mengenai bentuk negara kesatuan, dapat dikemukakan bahwa dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa adanya ketundukan dan kepatuhan secara organisasional terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan memungkinkan terjadinya tumpang tindih dalam pelaksanaan kewenangan (*unity of command*).

---

<sup>26</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, cetakan ketiga (Bandung: Liberty, 2000), hlm. 98.

<sup>27</sup> J. C. T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto, *Pelajaran Hukum Indonesia*, cetakan kesepuluh (Jakarta: Gunung Agung, 1961), hlm. 38.

Sejalan dengan hal tersebut, Cohen dan Peterson<sup>28</sup> mengemukakan bahwa:

*“Unitary systems need not be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector task decentralized to lower level units.”*

Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan menurut Thorsten V Kalijarvi adalah:<sup>29</sup>

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

Dalam negara kesatuan, bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah. Sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk lebih memahami istilah atau pengertian tersebut, dapat ditambahkan bahwa dengan kata daerah (*gebieds-deel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut wilayah (*gebied*). Dengan kata lain, istilah daerah bermakna bagian atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.<sup>30</sup>

Menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan. Ia mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk

---

<sup>28</sup> Sadu Wasistiono, “Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)”, *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume 1, Edisi Kedua, 2004, hlm. 9.

<sup>29</sup> Thorsten V Kalijarvi dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, cetakan pertama (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 29.

<sup>30</sup> Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm. 29.

ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Namun, sesungguhnya, antara negara kesatuan dan negara federal bukan hal yang harus dipertentangkan secara langsung, mengingat baik negara kesatuan maupun federal merupakan pilihan yang sangat tepat dalam rangka pengaturan kekuasaan dalam sebuah negara. Menurut C. F. Strong,<sup>31</sup>

*”The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law making body than the central one.”* (Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintahan pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.)

Pemerintah pusat mempunyai wewenang menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi, kedaulatannya, baik ke dalam maupun ke luar, sepenuhnya terletak pada pemerintahan pusat. Senada dengan pengertian tersebut, Van Der Pot menyatakan setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi dan desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralism government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met de concentratie*). Desentralisasi akan diperoleh apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan

---

<sup>31</sup> C. F. Strong dalam Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 31.

tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstandig*). Bersifat otonom (teritorial maupun fungsional).<sup>32</sup>

Dalam pengertian negara kesatuan, perlu dicermati bahwa pengertian kesatuan adakalanya dihubungkan dengan bentuk suatu negara. Menurut Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, untuk mencegah terjadinya salah pengertian, perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah mengenai “bentuk” yang ditujukan kepada pengertian republik, sedangkan istilah “susunan” ditujukan kepada pengertian kesatuan atau federasi. Dengan demikian, diperoleh pengertian mengenai bentuk negaranya adalah republik dan susunan negaranya adalah negara kesatuan.<sup>33</sup> Masih menurut sumber yang sama, negara kesatuan disebut juga dengan *uniterisme* atau *eenheidstaat*, yaitu suatu negara yang merdeka dan berdaulat, di mana yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah, jika tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus negara bagian (*deelstaat*) atau negara dalam negara. Dengan demikian, dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan, dan melaksanakan pemerintahan negara, baik di pusat maupun di daerah-daerah, dan dalam maupun luar negeri. Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan kesatuan, *unity*, dan yang monosentris berpusat satu. Beberapa macam negara kesatuan, antara lain: *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, ketika segala urusan diatur oleh pemerintah pusat. Sedang pemerintah daerah tidak mempunyai hak mengurus sendiri daerahnya. Pemerintah daerah tinggal melaksanakan. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidstaat*), di mana kepada daerah-daerah diberikan dan kekuasaan meng-

---

<sup>32</sup> C. W Van Der Pot, *Handbook van Nederlansche Staatsrecht*, Tjeenk Willink nZwole, 1983, hlm. 525 dst., dikutip kembali oleh Bagir Manan, “Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah”, dalam Martin H. Hutabarat dkk. (Penyunting), *Hukum dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 140.

<sup>33</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, cetakan kedua (Bandung: Kencana, 2011), hlm. 140.

urus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah *swatantra* (daerah otonom).<sup>34</sup>

Pada sisi yang lain, jika integrasi berupa penggabungan, unit-unit penggabungan itu tidak memperoleh kekuasaan apa pun. Mereka berdiri terpisah sebagai dua kekuasaan berdaulat atau lebih, hanya untuk mengadakan perjanjian yang menyatakan mereka akan saling bergabung dan meleburkan diri menjadi satu. Segala kekuasaan saling dilepaskan satu sama lain terhadap organ pemerintahan bersama. Organ bersama ini selanjutnya bukan menjadi pemerintah federal, melainkan pemerintah pusat. Dalam hal ini, pemerintah pusat memegang kedaulatan internal maupun kedaulatan eksternal secara absolut, dan tidak mengakui adanya badan berdaulat tambahan dalam pemerintahannya. Integrasi ini menghasilkan negara kesatuan.<sup>35</sup>

Dengan demikian, ada dua sifat penting dalam negara kesatuan. *Pertama*, di mana ada negara kesatuan, di situ pula terdapat supremasi parlemen pusat. Seringkali pada suatu negara kesatuan, sebagaimana akan ditemukan nanti pada pokok bahasan tentang konstitusi kaku, ada beberapa jenis undang-undang yang tidak diijinkan konstitusi untuk disahkan, kecuali dengan kondisi-kondisi khusus. Akan tetapi, parlemen pusat pada negara federal diawasi dengan pengertian yang lebih lengkap daripada pengertian ini. Hal ini karena konstitusi federal tidak hanya menetapkan cara-cara perubahan konstitusi, tetapi juga menentukan kekuasaan yang menjadi milik unit federasi. Oleh karena itu, di negara federal terdapat dua lembaga legislatif negara bagian: satu lembaga untuk setiap bidang wewenangnya sendiri dan tidak berkuasa secara universal, sedangkan di negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yang selalu memegang kekuasaan tertinggi secara absolut.

*Kedua*, sifat penting dari negara kesatuan adalah tidak adanya badan berdaulat tambahan. Perbedaan yang digariskan di sini adalah perbedaan di antara otoritas daerah pada negara kesatuan dengan otoritas negara bagian

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm 145.

<sup>35</sup> C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, cetakan kedelapan (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 110-111.

pada negara federal. Singkatnya, jika otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang menjadikannya tidak berdaya untuk turut campur dengan proses perundang-undangan biasa (selain yang ditetapkan dalam konstitusi), maka otoritas pusat ini adalah otoritas federal, dan negara yang memiliki otoritas pusat dengan yurisdiksi terbatas ini disebut negara federal. Sedangkan, apabila otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang dapat dibuat atau dihapuskan menurut kehendaknya, maka otoritas itu adalah otoritas tertinggi, dan negara dengan batas-batas otoritas tak terbatas ini disebut negara kesatuan.

Terkait dengan berbagai konsep dan definisi tentang susunan dan bangunan negara, yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan negara kesatuan, Jimly Asshidiqie<sup>36</sup> berpendapat bahwa ketentuan “khusus mengenai bentuk NKRI tidak dapat dilakukan perubahan”, mengandung makna bahwa bentuk NKRI tidak dapat diubah menurut prosedur *verfassungsänderung*, yaitu yang diatur dan ditentukan sendiri oleh UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya, Jimly mengatakan bahwa walaupun ketentuan tersebut akan diubah, sebelum gagasan perubahan tersebut dijadikan agenda ketatanegaraan yang resmi, maka perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, sehingga usul melakukan perubahan bentuk negara tersebut dapat dianggap sah. Status hukum materi Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut menjadi relatif mutlak dan tidak dapat diubah dengan cara-cara biasa.<sup>37</sup> Hal ini, menurut Jimly,<sup>38</sup> diartikan bahwa ketentuan mengenai bentuk NKRI tersebut memang dikehendaki oleh *the founding leader* Indonesia dan para perumus Undang-Undang Dasar sebagai ketentuan yang bersifat *final* dan tidak dapat ditawar-tawar lagi.

Dari berbagai pendapat mengenai negara kesatuan, dapat peneliti simpulkan bahwa konsep negara kesatuan yang menjadi pilihan bangsa Indonesia saat ini seringkali dimaknai sebagai bentuk negara. Padahal, jika melihat

---

<sup>36</sup> Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 284.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

pemaknaan yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, jelas memberikan gambaran mengenai bentuk negara Indonesia. Hal tersebut sangat penting mengingat negara Indonesia terdiri atas daerah yang memiliki asal mula yang berbeda. Salah satu daerah yang memiliki asal mula yang berbeda dengan daerah lain adalah Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu, dalam bahasa Belanda dinamakan *Zelfbesturende Landschappen*.

## B. Cita-cita Negara Kesatuan

Cita negara Indonesia yang ingin diwujudkan para pendiri negara adalah suatu bangunan negara kesatuan yang melindungi seluruh tumpah darah Indonesia. Bangunan negara kesatuan tersebut pada prinsipnya lebih dekat kepada kebersamaan untuk mencapai tujuan nasional dengan tetap memperhatikan perbedaan yang khas di antara daerah-daerah di Indonesia. Prinsip kebersamaan dalam memandang tujuan nasional ini sangat penting dalam kaitannya dengan upaya menjaga kesatuan bangsa. Tidak dapat dipungkiri bahwa kesatuan bangsa yang diwujudkan sekarang ini tidak lepas dari kebersamaan di antara daerah-daerah dalam memahami tujuan nasional yang sulit memenuhi wujud bangunan NKRI.<sup>39</sup>

Kebersamaan tentu bukan dimaknai sebagai keseragaman, mengingat semua daerah mempunyai sifat yang khas dan perbedaan kultur dalam perikehidupannya masing-masing. Kebersamaan ini justru dikonstruksikan dalam bentuk keberagaman penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bentuk otonomi daerah. Keberagaman tersebut muncul tidak dalam bentuk kebijakan otonomi daerahnya yang pada hakikatnya sama diberikan pemerintah pusat, melainkan muncul dalam bentuk pelaksanaan otonomi yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat daerah itu sendiri. Dengan kata lain, kebijakan otonomi daerah muncul tidak hanya atas kehendak pemerintah pusat, tetapi juga terbentuk dan terlaksana atas kehendak masyarakat daerah. Perlu dipahami juga bahwa NKRI tidak dibentuk

---

<sup>39</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, cetakan kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 47.

dengan penyatuan, apalagi penundukan terhadap daerah atau penyerahan kedaulatan negara kepada NKRI. Namun, yang terjadi adalah daerah memberikan dukungan sukarela dan penuh pada setiap pergerakan nasional. Oleh karena itu, pemerintah tidak dapat mengabaikan sejarah dalam memaknai otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah tidak dapat mengabaikan sejarah dalam memaknai otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah tidak dapat dimaknai sebagai alur politisme pusat kepada daerah, tetapi lebih mendasar adalah pengakuan terhadap daerah, berupa hak, identitas lokal, budaya, entitas politik, dan sumber daya ekonomi. Pengakuan ini menjadi dasar pembagian kekuasaan dan atau kekayaan secara seimbang dan adil antara pusat dan daerah, sehingga dapat dikatakan bahwa otonomi daerah merupakan syarat penting agar kebersamaan dalam NKRI tetap terjaga dengan baik.<sup>40</sup>

Lebih lanjut, Hari Sabarno<sup>41</sup> mengemukakan tiga argumentasi mendasar yang melandasi asumsi otonomi daerah memperkuat dimensi kebersamaan dalam NKRI. *Pertama*, otonomi daerah merupakan kebijakan dan pilihan strategis dalam rangka memelihara kebersamaan nasional, di mana hakikat khas daerah tetap dipertahankan dalam NKRI. Dalam konstruksi ini, pemerintah pusat mempertahankan hak dasar daerah dengan memberikan kewenangan yang proporsional dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah pusat, dalam hal ini, memberikan jaminan kewenangan tersebut dengan tetap membimbing daerah dalam koridor NKRI.

*Kedua*, melalui otonomi daerah, pemerintah daerah menguatkan sentra ekonomi kepada daerah untuk mengurus dan mengelola potensinya sendiri secara proporsional. Dengan demikian, kekuatan ekonomi akan tersebar di seluruh daerah dengan mengandalkan kekuatan potensi ekonomi daerahnya masing-masing. Apabila potensi ekonomi ini menyebar secara merata dan berkelanjutan, kesatuan ekonomi nasional akan memiliki fundamental yang sangat kuat.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

<sup>41</sup> *Ibid.*

*Ketiga*, otonomi daerah akan mendorong pematapan demokrasi politik di daerah dengan landasan desentralisasi yang dijalankan secara konsisten dan proporsional. Penguatan demokrasi di tingkat daerah cenderung akan mendorong secara perlahan tetapi pasti dalam penguatan demokrasi politik nasional. Fenomena ini tentu akan memperkuat basis demokrasi di Indonesia. Jika masyarakat daerah sudah terbiasa dengan proses yang terbuka dan terbiasa terlibat dalam mekanisme pembuatan kebijakan publik di daerah, maka partisipasi masyarakat di tingkat nasional juga akan semakin meningkat.

Dengan tiga argumentasi tersebut, konstruksi otonomi daerah dapat berjalan sesuai dengan harapan yang dituju. Tidak dapat dipungkiri, untuk mencapai tujuan tersebut kadangkala terasa sulit karena adanya kendala, hambatan, dan gangguan yang menghadang. Namun, apabila dengan kebersamaan dalam mempersepsikan otonomi daerah di semua pihak, pelaksanaan otonomi daerah sesulit apa pun dapat terealisasikan dengan sendirinya.

Konsepsi NKRI yang dipersepsikan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membawa perubahan ke dalam konstruksi desentralisasi, otonomi daerah, hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, hingga akuntabilitas pemerintahan daerah. Selain itu, juga mendorong penegasan kembali peran pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan mengenai adanya otonomi daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah tidak dapat dipahami sebagai pengakuan terhadap daerah dalam membagi kewenangan, tetapi merupakan penyerahan wewenang urusan pemerintahan daerah dalam konstruksi otonomi daerah yang terjaga dalam konsepsi NKRI.

Konsepsi *negara kesatuan* merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsepsi tersebut, di satu sisi mengukuhkan keberadaan daerah sebagai bagian nasional, tetapi di sisi lain memberikan stimulan bagi masyarakat daerah untuk mengartikulasikan semua kepentingannya, termasuk masalah otonomi daerah dalam sistem hukum dan kebi-

jakan nasional. Oleh sebab itu, idealnya, tidak ada dan tidak mungkin terjadi suatu kebijakan nasional akan mengesampingkan, mengurangi, atau bahkan menghilangkan otonomi daerah. Hal ini disebabkan oleh pemberian otonomi daerah sudah menjadi bagian tidak terpisahkan dari kebijakan nasional. Sebaliknya, daerah juga tidak dapat menafikan jati dirinya sebagai bagian dari NKRI, sehingga semua perilaku, kebijakan, dan tindakan daerah tidak dapat bertentangan dengan kebijakan pusat.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar, yaitu *nilai unitaris* dan *nilai desentralisasi teritorial*. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan NKRI, dengan demikian, tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan pemerintahan. Sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.

Cita-cita NKRI sebagai bangsa yang menjunjung tinggi nilai kebersamaan dalam mencapai tujuan negara, tentu akan dapat terwujud apabila keberagaman yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia dapat dipadukan dengan kebersatuan untuk mewujudkan cita-cita bersama, tanpa mempersoalkan perbedaan yang muncul, dengan ber-asumsi bahwa setiap perbedaan yang ada merupakan kekayaan bangsa yang patut dihormati dan dijunjung tinggi sebagai bagian dari sejarah perjuangan bangsa Indonesia yang tidak akan mungkin dihapuskan.

### C. Pengertian Desentralisasi

Sebagai sebuah konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan negara demokrasi. Istilah *demokrasi* sendiri berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratein* yang berarti meme-

rintah. Dengan demikian, secara terminologi, demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>42</sup> Ditinjau dari segi sejarahnya, konsep demokrasi mula-mula berasal dari Eropa, yaitu dari Negara Kota Yunani dan Athena (450 SM dan 350 SM). Konsep tersebut terus berkembang, sekaligus menjadi pilihan cukup menjajikan bagi banyak negara, khususnya setelah Perang Dunia II. Hal ini juga terjadi pada banyak negara-negara baru di Asia, seperti Malaysia, Pakistan, India, dan Indonesia, yang semuanya masuk dalam kelompok demokrasi konstitusional.<sup>43</sup>

Demokrasi pada esensinya tidak dapat dipisahkan dengan “rakyat” dan “kedaulatan rakyat”. Berkaitan dengan hal tersebut. C. F. Strong<sup>44</sup> menyatakan:

“Dalam pengertian ini, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota-anggota masyarakatnya berpartisipasi dalam politik melalui suatu metode perwakilan yang menjamin pemerintah bertanggung jawab atas tugas-tugasnya terhadap masyarakat. Dengan kata lain, secara kontemporer, negara konstitusional harus didasarkan pada suatu sistem demokrasi perwakilan yang dikenal dengan kedaulatan rakyat”.

Secara teoritis, sebagai asas dari ajaran, kedaulatan rakyat sudah cukup tua usianya, mulai dari zaman Monarkomaken melalui pikiran ahli filsafat, seperti Buchanan Althusius, sampai berkembangnya hukum alam yang dimotori filsuf terkemuka, seperti J. J. Rousseau yang mengembangkan teori “Volente General” (kemauan rakyat) sebagai kekuasaan tertinggi.<sup>45</sup> Atas pandangan tersebut, Soehino melihat ada dua konsekuensinya, yaitu:

1. Adanya hak dari rakyat untuk menggantikan atau menggeser penguasa. Ini berhubungan dengan boleh tidaknya rakyat berevolusi terhadap penguasa.

---

<sup>42</sup> Bondan Gunawan, *Apa itu Demokrasi*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hlm. 1.

<sup>43</sup> Eep Saefulloh Fattah, *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000), hlm. 6.

<sup>44</sup> C. F. Strong dalam Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 19-20.

<sup>45</sup> J. J. Rousseau dalam Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1993).

2. Adanya paham bahwa yang berkuasa itu rakyat, atau paham kedaulatan rakyat. Rakyat di sini bukan sebagai penjumlahan dari individu-individu, melainkan rakyat sebagai suatu *Gemeinschaft*, yang sifatnya abstrak.

Dari banyak pendapat tersebut di atas, terkandung makna bahwa demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai unsur utama dalam negara, sehingga baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan pemerintah, rakyat seharusnya selalu berperan aktif dan penentu yang utama. Oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat merupakan sendi fundamental dalam negara demokrasi. Begitu pula halnya di Republik Indonesia, kedaulatan rakyat diatur dalam UUD 1945. Kedaulatan rakyat yang terkandung dalam UUD 1945 adalah kombinasi antara yang berkembang di Barat dan tradisi budaya Indonesia di masa lalu dan demokrasi politik (Barat) dan demokrasi ekonomi (sosialis).<sup>46</sup>

Munculnya konsep pemerintahan demokrasi telah melalui proses yang cukup panjang. Dimulai dari perdebatan antara kalangan filsuf Yunani Kuno, kemudian dilanjutkan para sarjana yang lahir pada abad-abad berikutnya, seperti<sup>47</sup> Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybus, dan Cicero. Dengan tinjauannya masing-masing, semuanya memberi andil dan pengaruh yang tidak sedikit terhadap perkembangan dan esensi pemerintah demokrasi dewasa ini. Socrates, misalnya, meski tidak mewariskan karya ilmiah berupa buku sebagai media penyebar luasan gagasannya, melalui media dialektika (tanya jawab) yang dia praktikkan, tergali gagasan tentang bentuk pemerintahan (negara) yang dicita-citakannya, yaitu negara demokrasi. Hal itu terangkum dari pernyataan bahwa negara yang dicita-citakan tidak hanya melayani kebutuhan penguasa, tetapi negara yang berkeadilan bagi warga masyarakat (umum).<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 6.

<sup>47</sup> Soehino, *Op. Cit.*, hlm. 14.

<sup>48</sup> Sjahrhan Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode, dan sejarah Perkembangan* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1992), hlm. 86.

Pada prinsipnya, ada dua perspektif yang umum digunakan dalam memilih tipe-tipe demokrasi. *Pertama*, perspektif yang merujuk pada bentuk politik agar warga masyarakat terlibat langsung dalam pemerintahan dan melahirkan peraturan. *Kedua*, perspektif yang merujuk pada bagaimana mekanisme proses pengambilan keputusan itu diselenggarakan.<sup>49</sup> Dua perspektif yang seringkali berbenturan ini kemudian melahirkan tipe-tipe demokrasi yang paling umum diimplementasikan di dunia dewasa ini. *Pertama*, demokrasi langsung (*direct/participatory democracy*), suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik di mana warga negara terlibat secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat pada negara-negara Athena pada zaman Yunani Kuno, di antara tempat-tempat lain. *Kedua*, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan (*liberal/representative democracy*), suatu sistem pemerintahan yang mencakup “pejabat-pejabat” terpilih yang mempunyai tugas “mewakili” kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan dari warga negara dalam daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi aturan hukum. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai.<sup>50</sup>

Dengan adanya atribut “demokrasi” dalam sistem pemerintahan, muncullah istilah sistem pemerintahan demokratis dan sistem pemerintahan otoriter atau diktator. Dalam kaitan itu, Miftah Thoha<sup>51</sup> melihat bahwa salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Sistem pemerintahan yang demokratis<sup>52</sup> adalah sistem yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan di tangan rakyat. Semua proses pembuatan kebijakan publik yang menyangkut kepentingan rakyat harus didasarkan pada kedaulatan ini.

Sendi demokrasi itu sendiri tidak hanya terdapat pada pemerintahan pusat, melainkan juga terdapat dalam pemerintahan daerah yang diberi kewe-

---

<sup>49</sup> David Collier dan Steven Levitsky dalam Suyatno, *Menjelajahi Demokrasi* (Yogyakarta: Liebe Book Press, 2004), hlm. 63.

<sup>50</sup> David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan* (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004), hlm. 6.

<sup>51</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 56-78.

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 90-100.

nangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pembentukan daerah otonom ada empat macam tuntutan:<sup>53</sup>

1. *Tuntutan Hukum*. Indonesia adalah negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*). Ciri negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan dan pemencaran kekuasaan (*scheidingenspreiding van machten*). Pembagian dan pemencaran tersebut sebagai upaya mencegah bertumpuknya kekuasaan pada pusat pemerintahan yang akan memberikan beban pekerjaan yang harus dijalankan. Dengan pemencaran, pusat yang diringankan dalam menjalankan pekerjaan. Tidak kalah pula, pentingnya pemencaran mempunyai fungsi *check and balance*.
2. *Tuntutan Negara Kesejahteraan*. Negara kesejahteraan adalah negara hukum yang memperhatikan upaya mewujudkan kesejahteraan orang banyak. Undang-Undang Dasar 1945, baik dalam pembukaan maupun dalam batang tubuh, memuat berbagai ketentuan meletakkan kewajiban pada negara atau pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan orang banyak. Bahkan dalam sila ke-5 Pancasila dengan tegas menyatakan prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. *Tuntutan Demokrasi*. Kerakyatan atau kedaulatan adalah demokrasi. Dalam batang tubuh UUD 1945 ditegaskan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat. Kerakyatan atau demokrasi menghendaki partisipasi daerah otonom yang disertai badan perwakilan sebagai wadah (yang memperluas) kesempatan rakyat berpartisipasi.
4. *Tuntutan Kebhinekaan*. Rakyat (bangsa) Indonesia, baik sosial, ekonomi, maupun budaya, adalah masyarakat yang pluralistik yang mempunyai sifat dan kebutuhan yang berbeda-beda untuk mewujudkan keadilan, kesejahteraan, keamanan, dan tidak mungkin memaksa keseragaman (*uniformitas*). Setiap keseragaman dapat meningkatkan gangguan terhadap rasa keadilan, kesejahteraan, dan keamanan. Dae-

---

<sup>53</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 1.

rah otonom merupakan sarana yang mewadahi perbedaan tersebut dengan prinsip Bhinneka Tunggal Ika.

Berdasarkan prinsip-prinsip latar belakang tersebut di atas, maka secara konseptual teoritis dikenal adanya bentuk-bentuk desentralisasi sebagai berikut:<sup>54</sup>

1. *Desentralisasi Teritorial*, yakni penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah pusat/daerah tingkat yang lebih luas kepada badan-badan yang bersifat kewilayahan (teritorial). Desentralisasi semacam ini menjelma dalam bentuk badan-badan yang berdasarkan aspek kewilayahan, contohnya Pasal 18, Pasal 18 A UUD NRI 1945.
2. *Desentralisasi Fungsional*, yakni penyerahan urusan-urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat yang lebih atas kepada badan-badan fungsional tertentu. Desentralisasi semacam ini menjelma dalam bentuk badan-badan berdasarkan tujuan tertentu, misalnya *Subak* di Bali.
3. *Desentralisasi Politik*, yakni pelimpahan wewenang dari pemerintah yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri dari badan-badan politik di daerah yang dipilih rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Pengertian ini sama dengan pengertian desentralisasi teritorial karena didasarkan pada sifat kedaerahan sebagai salah satu unsurnya.
4. *Desentralisasi Kebudayaan*, yaitu memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri, seperti mengatur pendidikan, agama, dan lain sebagainya. Dalam kebanyakan negara, kewenangan ini diberikan pada kedutaan asing demi pendidikan masing-masing warga negara dari kedutaan yang bersangkutan. Dengan demikian, sebenarnya de-

---

<sup>54</sup> *Op. Cit.*, hlm. 20-24

sentralisasi yang seperti ini bukan bentuk penyelenggaraan pemerintahan lokal. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi ini nampak dalam ketentuan Pasal 18 B UUD NRI 1945 yang menyatakan:

- a. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
  - b. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang.
5. *Desentralisasi Administratif*, yaitu pemerintah melimpahkan sebagian kewenangan kepada alat-alat perlengkapan atau organ-organ pemerintahan sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan. Pengertian semacam ini nampak tidak membedakan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi.

Dalam konsep desentralisasi, juga dikenal model desentralisasi asimetris/ *asymmetrical decentralization*. Salah satu bentuk dari reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia pasca Orde Baru adalah memberi ruang bagi pemberlakuan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*). Atau yang dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric authonomy*). Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau otonomi asimetris (*asymmetric authonomy*) adalah pemberlakuan kewenangan khusus pada wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan hubungan pusat dan daerah.<sup>55</sup>

Dalam perkembangannya, terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi, di mana partisipasi rakyat merupakan

---

<sup>55</sup> H. Mohammad Abud Musa'ad, "Model Reformasi Birokrasi Dalam perspektif UU No. 21 Tahun 2001", disampaikan dalam *Simposium Nasional Papua "Menuju Pembangunan Berbasis Masyarakat yang Berkelanjutan"* tanggal 7-9 April 2010, di Universitas Indonesia, Jakarta. Sumber: <http://www.fisip.ui.ac.id/papua/images/oziodownload/musaad.pdf>.

esensi dari sistem ini. Dengan kata lain, negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman mempertahankan kontrol atas negara hukum.<sup>56</sup>

Kebijakan desentralisasi asimetris diberikan untuk menghadapi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yakni:<sup>57</sup>

1. *Budaya*. Pengaturan asimetris yang terkait dengan politik, persoalan bercorak politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara dan atau sebagai apresiasi atas keunikan budaya tertentu. Dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda, representasi minoritas pada level sub-nasional serta pemberian status keistimewaan/kekhususan bagi suatu daerah atau kawasan daerah, dapat mendorong kelompok/daerah yang menuntut status keistimewaan/kekhususan, meniadakan/meminimalkan kekerasan, dan mempertahankan keutuhan wilayah.
2. *Alasan yang bercorak teknokratis-manajerial*. Keterbatasan suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan. Alasan yang bercorak teknokratis-manajerial biasanya terkait dengan kapasitas pemerintah daerah. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien seperti daerah lain yang berada di level yang sama. Pendekatan asimetris memungkinkan pejabat daerah yang berwenang di tingkat nasional memaksimalkan rentang fungsi dan kekuasaannya. Rentang fungsi dan kekuasaan ini dapat dibatasi di kemudian hari jika telah terbangun kapasitas yang cukup memadai. Untuk itu, perlu dilakukan pengukuran kapasitas.

---

<sup>56</sup> Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis* (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 58.

<sup>57</sup> Kemitraan Partnership, *Kebijakan Otonomi Khusus Di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta dan Yogyakarta* (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia), hlm. 10.

Konsep desentralisasi asimetris ini, pada intinya, menegaskan adanya kewenangan yang bersifat khusus atau istimewa. Van Houten<sup>58</sup> mendefinisikan desentralisasi atau otonomi asimetris dengan rumusan:

“Kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah khusus secara etnis (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara (yang berlaku selama ini), tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan.”

Dalam sejarah pertumbuhan demokrasi sendiri, yang dimulai pada zaman Yunani Kuno dengan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Dari sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi pada hakikatnya, mendasarkan dirinya pada komunisme. Perbedaan fundamental antara dua aliran itu adalah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya: suatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya pada komunisme, mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstat*) yang bersifat totaliter. Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah pemerintahan demokratis yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan-kesempatan penyalahgunaan diperkecil. Ini dilakukan dengan cara menyerahkan kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintah dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari

---

<sup>58</sup> Van Houten dalam Jacobus Pervidya Solossa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hlm. 53. Bandingkan dengan Immawan Wahyudi, “Implikasi Perubahan Pasal 18 UUD 1945 Terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY Suatu Pendekatan Hukum, Sejarah, Sosial, Politik dan Budaya”, Disertasi Pascasarjana Ull, Yogyakarta, 2014, hlm. 19.

prinsip-prinsip ini dikenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule of Law*.<sup>59</sup>

Dalam upaya menjalankan demokrasi konstitusional yang ada di Indonesia, sudah pasti dituntut dibentuknya struktur organisasi negara yang berfungsi sebagai satu sistem. Untuk menghindari penyalahgunaan atau penyelewengan kekuasaan, para pembuat UUD 1945 telah merumuskan dengan tegas perlunya lembaga lain, seperti MPR dan Kepala Negara. MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara terdiri atas anggota-anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum (sesuai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2001).

Setelah menyimak berbagai pendapat mengenai demokrasi, dapat dinyatakan bahwa desentralisasi dan kedaulatan rakyat merupakan salah satu sendi fundamental dalam perwujudan demokrasi di Indonesia. Dengan demikian, penting kiranya desentralisasi ditelaah lebih jauh dalam rangka mengetahui perkembangan konsep ini dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Desentralisasi di Indonesia mengalami perkembangan seiring dengan semakin berkembangnya penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebagian kalangan berpendapat, konsep desentralisasi merupakan konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan pemerintahan lokal. Sebelum lebih jauh memaknai hal tersebut, akan dipaparkan berbagai pendapat yang berkaitan dengan pengertian desentralisasi.

Desentralisasi ketatanegaraan atau *staatkundige decentralisatie* yang sering juga disebut sebagai desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en besturende bevoerheid*) kepada daerah-daerah otonom dalam lingkungannya. Dalam desentralisasi politik semacam ini, dengan menggunakan dan memanfaatkan saluran-saluran tertentu (perwakilan) rakyat ikut serta dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing. Desentralisasi ini dibedakan menjadi dua:<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Mirian Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 52.

<sup>60</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: PT Grasindo, 2005), hlm. 3.

1. Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi teritorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan.
2. Desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi.

Sementara itu Bayu Surianingrat<sup>61</sup> membagi desentralisasi atas:

1. Desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pemudaran kekuasaan atau, lebih tepat pelimpahan kekuasaan, dari atasan kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Oleh karena itu, desentralisasi ini disebut juga dekonsentrasi.
2. Desentralisasi kenegaraan (*statkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Dalam desentralisasi, rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.

Pendapat lain disampaikan AH Manson yang membagi desentralisasi menjadi dua, yaitu desentralisasi politik dan desentralisasi administratif/birokrasi. Desentralisasi politik disebut juga dengan devolusi, sedangkan desentralisasi administratif disebut juga dengan dekonsentrasi.<sup>62</sup>

Dalam konteks NKRI, negara Indonesia adalah negara kesatuan. Sebagai negara kesatuan, maka kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada negara-negara bagian, seperti dalam negara serikat/federal. Oleh karena itu, pada prinsipnya, sistem pemerintahan dalam negara kesatuan adalah

---

<sup>61</sup> Bayu Surianingrat, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah* (Jakarta: Bina Aksara, 1980), hlm. 28-29.

<sup>62</sup> Hanif, Nurcholil, *Op. Cit.*, hlm. 4.

sentralisasi atau penghalusannya dekonsentrasi. Artinya, pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh. Namun, mengingat negara Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas dan penduduknya terdiri atas berbagai macam suku bangsa, bergam etnis, golongan, dan menganut agama yang berbeda-beda, maka jika melihat Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945, dapat dimaknai bahwa penyelenggaraan pemerintahan tidak diselenggarakan secara sentralisasi, tapi desentralisasi. Dalam pasal-pasal tersebut ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.

Desentralisasi merupakan konsekuensi dari demokratisasi. Tujuannya membangun *good governance* mulai dari akar rumput politik. Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, adanya pembagian kewenangan, dan tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal). Hal itu merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi.<sup>63</sup>

#### D. Bentuk-bentuk Desentralisasi

Aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, yaitu<sup>64</sup>:

1. Dekonsentrasi, mencakup redistribusi tanggung jawab administratif hanya di dalam badan pemerintah pusat. Menurut F. A. M. Stroink, dekonsentrasi ialah *atributiel* penyerahan kewenangan menurut hukum publik kepada pejabat-pejabat, yang diwakili oleh pejabat-pejabat departemen.<sup>65</sup> Menurut Henry Maddick, dekonsentrasi merupa-

---

<sup>63</sup> Riswanda Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good Governance*, Makalah disampaikan pada workshop tentang *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, diselenggarakan oleh Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), Partnership for Governance Reform in Indonesia, dan Universitas Diponegoro (UNDIP), Semarang, 25-27 Maret 2002, hlm. 2.

<sup>64</sup> Dennis A. Ronndinelli dan G. Shabbir Cheema dalam Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 62-63.

<sup>65</sup> F. A. M. Stroink, *Pemahaman Tentang Demokrasi* (Bandung: Refika Aditama, 2006), hlm. 7.

kan “*The delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of acentral department who are situated outside the headquarters*” (Pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada di bawahnya).<sup>66</sup>

2. Delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi-fungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat. Sering kali, lembaga-lembaga yang menerima delegasi peran-peran pembangunan tersebut memiliki kewenangan semi otonom untuk melaksanakan tanggung jawabnya dan bahkan tidak berada dalam struktur pemerintahan tetap.
3. Pelimpahan kewenangan (*devolusi*) ke pemerintah daerah. Bentuk desentralisasi ini berupaya menciptakan atau memperkuat tingkat atau satuan-satuan pemerintah independen melalui devolusi peran dan kewenangan.
4. Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Pada banyak negara, desentralisasi dilakukan melalui peralihan tugas perencanaan dan tanggung jawab administratif tertentu, atau peralihan fungsi publik, dari pemerintah ke lembaga-lembaga sukarela, swasta, atau non-pemerintah LSM. Pada hal-hal tertentu, pemerintah dapat memindahkan hak untuk memberi izin, mengatur, atau mengawasi anggota-anggotanya dalam melaksanakan tugas-tugasnya yang sebelumnya dikontrol oleh pemerintah ke lembaga-lembaga paralel, seperti asosiasi industri dan perdagangan nasional, lembaga profesional atau pakar, partai politik, atau koperasi.

Adanya pemerintah daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi sendiri berasal dari bahasa Latin, yaitu *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang artinya pusat, sehingga *decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mempero-

---

<sup>66</sup> Henry Maddick dalam Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 62-63.

leh awal *de* berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dari pusat, hanya menjauh dari pusat.<sup>67</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan mengenai konsep desentralisasi, sepatutnya kita melihat negara Indonesia sebagai sebuah organisasi yang besar dan kompleks, sehingga tidak akan efisien jika semua kewenangan politik dan administrasi diletakkan pada puncak hirarki organisasi/pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban yang berat, dan tidak cukup jika hanya dilimpahkan secara dekonsentrasi kepada para pejabatnya di beberapa wilayah negara. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel, maka sebagian kewenangan politik dan administrasi perlu diserahkan kepada jenjang organisasi yang lebih rendah. Penyerahan sebagian kewenangan politik dan administrasi pada jenjang organisasi yang lebih rendah disebut desentralisasi. Jadi, desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah). Dua kewenangan tersebut (politik dan administrasi) diserahkan kepada pemerintah daerah.

Oleh karena jenjang hirarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik dan administrasi, maka pada jenjang organisasi yang diberi penyerahan wewenang tersebut timbul otonomi. Otonomi artinya kebebasan masyarakat yang tinggal di suatu tempat yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan yang bersifat nasional. Dengan demikian, desentralisasi menimbulkan apa yang disebut dengan otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi, otonomi daerah merupakan konsekuensi logis dari penerapan asas desentralisasi pada pemerintah daerah.

Menurut Koswara,<sup>68</sup> PBB memberikan batasan tentang desentralisasi sebagai berikut: “*Decentralization refers to transfer of authority away from the national capital wheter by deconcentration (ie delegation) to field office or by*

---

<sup>67</sup> Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hlm. 7

<sup>68</sup> E. Koswara, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat* (Jakarta: Pariba, 2001), hlm. 48.

*devolution to local authorities or local bodies*” (desentralisasi merujuk pada pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat baik melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah maupun melalui devolusi pada badan-badan otonomi daerah). Selanjutnya, Bhenyamin Hoessein<sup>69</sup> menjelaskan, dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, daerah otonom berada di luar hirarki organisasi pemerintahan pusat. Sedangkan, dalam rangka dekonsentrasi, wilayah administrasi, *field administration*, berada dalam hirarki organisasi pemerintah pusat. Desentralisasi menunjukkan model hubungan kekuasaan antarorganisasi, sementara dekonsentrasi menunjukkan model hubungan kekuasaan intra organisasi. Oleh karena itu, model kekuasaan yang tercipta dalam desentralisasi memperlihatkan unsur keterpisahan (*separateness*) dan kemajemukan struktur dalam sistem politis secara keseluruhan.

Jika pendapat tersebut dicermati, maka dalam konteks negara kesatuan, penerapan asas desentralisasi dalam organisasi negara bangsa tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Artinya, pemerintah pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan di tangannya secara sentralisasi atau, sebaliknya, pemerintah daerah sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan. Yang dapat dilakukan adalah selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusannya.

Menurut BN Marbun,<sup>70</sup> otonomi daerah, sebagai aplikasi dari konsep desentralisasi seperti yang dikenal sekarang, sangat sulit mencarinya dalam praktik kerajaan-kerajaan atau kesultanan yang ada di nusantara sebelum kedatangan penjajah di abad XVI. Sampai sekarang, belum ada hasil penelitian yang sah tentang pelaksanaan otonomi di nusantara seperti rumusan otonomi yang dikenal sekarang ini.

---

<sup>69</sup> Bhenyamin Hoessein, “Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah”, *Jurnal Bisnis dan Demokrasi*, No 1/1/Jul 2000.

<sup>70</sup> B. N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2010: Proses dan Realita*, cetakan kedua (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010).

## **E. Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Dalam kurun waktu 68 tahun Indonesia merdeka, desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Pasang surut pelaksanaan otonomi daerah pun turut menjadi warna dalam perkembangan dan kemajuan pemerintahan daerah. Perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia sangat dipengaruhi oleh perubahan konstitusi yang berlaku di Indonesia. Sejak tahun 1945, telah terjadi beberapa kali perubahan terhadap konstitusi Negara Republik Indonesia, yaitu:

1. Tanggal 18 Agustus 1945, penetapan berlakunya Undang-Undang Dasar 1945.
2. Konstitusi Negara Republik Indonesia Serikat, 31 Januari 1950.
3. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, 15 Agustus 1950.
4. Berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.
5. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 oleh MPR yang ke 1, 2, 3, 4 pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002.

Dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam konstitusi negara Indonesia tersebut, telah dilahirkan beberapa undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah yang ditetapkan tanggal 23 November Tahun 1945. Ketentuan undang-undang inilah yang pertama kali menerapkan demokrasi di daerah-daerah. Ketentuan undang-undang ini sangat singkat sebab hanya mengatur kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) sebagai penjabaran Komite Nasional Indonesia (KNI) sebagai lembaga legislatif darurat. Kemudian di daerah, KND berganti nama menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD).

## 2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah, yang ditetapkan 10 Juli 1948. Undang-undang ini menghapuskan perbedaan antara cara pemerintahan daerah Jawa dengan daerah Madura. Undang-undang ini berlaku satu tahunan setelah aksi militer I tahun 1947. Dalam jangka waktu enam bulan setelah diumumkan tanggal 10 Juli 1948, kemudian tentara Belanda melakukan Aksi Militer II tahun 1948, sehingga Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 belum dijalankan secara sempurna.

## 3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang ditetapkan tanggal 18 Januari 1957. Undang-undang ini menyatukan undang-undang tentang pokok-pokok otonomi daerah untuk seluruh Indonesia (*uniformitas*) yang akan menggantikan undang-undang tentang pokok-pokok otonomi daerah yang beragam.

## 4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ditetapkan tanggal 1 September 1965. Undang-undang ini dibuat pada zaman orde lama (menjelang meletusnya pemberontakan PKI), yang kemudian tercipta demokrasi terpimpin, sehingga kepemimpinan DPRD dalam pembentukan wakil-wakil ketua harus menjamin terciptanya proses Nasakom dan terkenal dengan otonomi yang seluas-luasnya.

## 5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3037) disahkan dan diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa yang dimaksud pemerintah daerah adalah kepala daerah dan

DPRD dengan pemberian otonomi nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Ada kata penunjukan tempat penyelenggaraan tugas pemerintahan di pusat dan daerah, sehingga dikenal sentralisasi pemerintahan. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan lokal di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, ternyata tarikan dekonsentrasi menjadi sedemikian besar. Oleh sebab itulah, semasa pemberlakuan Undang-undang ini, otonomi daerah tidak dapat berjalan dengan baik. Bahkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi sentralistik.

#### 6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999, Tambahan Lembaran RI Nomor 60) disahkan dan diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999. Dalam undang-undang ini, nyata bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor dan tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri serta bertanggung jawab. Dalam arti, pemberian otonomi itu harus benar dan sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok tanah air NKRI dan serasi dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, serta dapat menjamin perkembangan pembangunan daerah, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antardaerah dalam rangka menjaga NKRI.<sup>71</sup>

#### 7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437) disahkan dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 15

---

<sup>71</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2006), hlm. 84.

Oktober 2004. Dalam undang-undang ini terkandung prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Dalam arti, daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan menyejahterakan rakyat. Prinsip nyata adalah suatu prinsip bahwa urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.<sup>72</sup>

#### 8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Dalam UU No 23 Tahun 2014, yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014, terdapat beberapa perubahan terkait klasifikasi urusan pemerintahan. Bahwa urusan pemerintahan dibedakan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Kemudian, urusan pemerintahan konkuren dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib yang dimaksud terdiri dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Sementara itu, urusan pemerintahan absolut yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, fiskal, hukum, dan agama.

Dari beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah di atas, dapat dilihat bahwa sejarah perkembangan pengaturan tentang pelaksanaan pemerintahan daerah (desentralisasi/otonomi daerah) di Indonesia, terutama sejak negara Indonesia merdeka Tahun 1945 sampai masa berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

di Daerah, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ternyata memang telah dialami berbagai pengaturan yang tidak konsisten, yaitu beberapa kali terjadi perubahan secara prinsip dalam pengaturan tentang pelaksanaan desentralisasi/otonomi daerah, sehingga dalam kenyataan ini memang belum pernah terjadi penyelenggaraan pemerintahan lokal (pemerintah daerah) yang relatif “kuat”. Hal-hal seperti itu pula yang menjadi hambatan pelaksanaan berbagai ketentuan tentang desentralisasi/otonomi daerah pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (yang berakhir pada 7 Mei 1999).<sup>73</sup>

Landasan pemikiran tentang pemerintahan daerah dibangun dari teori pembagian kekuasaan, terutama pembagian kekuasaan eksekutif dan legislatif, konsep negara kesatuan dan teori rumah tangga daerah yang diaplikasikan terhadap objek pembahasan yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan asas otonomi dan tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah. Istilah “pembagian kekuasaan” berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerja sama. Para pendiri negara (*founding fathers*) telah menunjukkan dasar dan sendi-sendi sistem pemerintahan negara menurut UUD 1945.<sup>74</sup>

Indonesia adalah negara hukum. Salah satu unsur negara hukum yaitu adanya pembagian kekuasaan dalam negara, yang di dalamnya ada empat unsur penting dalam negara hukum Indonesia, yaitu:<sup>75</sup>

1. Pemerintah (dalam arti luas) dalam melaksanakan tugas kewajibannya harus berdasarkan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis.
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (dan warganya).

---

<sup>73</sup> HM Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005), hlm. 35.

<sup>74</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Op. Cit.*, hlm. 32.

<sup>75</sup> Sri Soemantri Martosoewigno, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali, 1984), hlm. 4.

3. Adanya pengawasan peradilan (oleh badan-badan peradilan).
4. Adanya pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) dalam negara.

Konsep pembagian kekuasaan dan pemisahan kekuasaan yang berasal dari ajaran Trias Politika *Montesquieu* membagi kekuasaan negara dalam tiga jenis kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Berdasarkan konsep ini, tiga kekuasaan tersebut terpisah satu dan lainnya, baik mengenai tugas (fungsi) maupun alat perlengkapannya (organ) yang melakukannya. Sarjana lain, C. van Vollenhoven menambahkan bagian ke-4, yaitu *kepolisian* pada pembagian Montesquieu tersebut. Oleh karena itu, disebut “*Tri Praja Montesquieu*” dan “Catur Paraja C. van Vollenhoven”.<sup>76</sup> Pendapat lain menyatakan bahwa sikap tindak administrasi negara itu dapat berwujud *tri fungsi* sebagai berikut<sup>77</sup>:

1. Membentuk peraturan undang-undang dalam arti materiil pada satu pihak dan pada pihak lain membuat ketetapan (*beschikking*). Undang-undang adalah ketentuan-ketentuan yang bentuknya bukan undang-undang dan tingkat derajatnya pun di bawahnya. Meskipun demikian, ketentuan-ketentuan ini mempunyai daya ikat umum dan sifatnya abstrak. Sedangkan, ketetapan tidak memiliki daya ikat umum dan tidak abstrak sifatnya, melainkan nyata, asas adaptasi, kontinuitas, dan prioritas dalam hukum administrasi negara.
2. Menjalankan pemerintahan dalam kehidupan bernegara dalam rangka mencapai tujuannya.
3. Menjalankan fungsi peradilan.

Dalam UUD 1945 sendiri, hanya mengenal adanya pembagian kekuasaan, bukan pemisahan kekuasaan. UUD 1945 membagi dalam pasal-pasal tersendiri mengenai tiap-tiap alat perlengkapan dengan tidak menekankan pada pemisahannya: pemegang kekuasaan legislatif adalah MPR dan DPR,

<sup>76</sup> Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara* (Jakarta: Aksara Baru, 1982), hlm. 2.

<sup>77</sup> Sjahrhan Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara* (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 7.

pemegang kekuasaan eksekutif adalah presiden, pemegang kekuasaan yudikatif adalah Mahkamah Agung (MA). Sedangkan, pada pemerintahan daerah, pemegang kekuasaan legislatif adalah DPRD, dan pemegang kekuasaan eksekutif adalah Kepala Daerah.

Mengenai pembagian kekuasaan ini, sangat penting kiranya membahas tentang otonomi karena otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelasan pembagian kekuasaan, yaitu daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan atau pun yang diizinkan sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>78</sup> Selanjutnya, masih dalam sumber yang sama dinyatakan bahwa otonomi daerah, jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dan jika dilihat dari substansi, penyelenggaraan otonomi daerah ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishouding*) otonomi daerah yang diadopsi.<sup>79</sup>

Dalam konteks otonomi, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah menuai beraneka ragam pandangan para ahli hukum. Josef Riwu Kaho memberi istilah “sistem”.<sup>80</sup> Moh. Mahfud M. D. memberi istilah “asas otonomi”.<sup>81</sup> Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah”.<sup>82</sup> Meskipun istilah yang digunakan berbeda-beda, tetapi pijakan yang dijadikan pengertian berada dalam hal yang sama bahwa ajaran-ajaran (*formal*, *materiil*, dan *riil*) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

---

<sup>78</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan I (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 84.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm. 85.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*

Secara umum, cara pembagian wewenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah dapat dikategorikan sebagai berikut:

### 1. Sistem Rumah Tangga Formal

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Secara teoritik, sistem rumah tangga formal memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah. Satu-satunya pembatasan terhadap daerah adalah: “Bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur dengan undang-undang *c.q* peraturan daerah yang lebih tinggi martabatnya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur yang tadinya telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi”.<sup>83</sup>

### 2. Sistem Rumah Tangga Material

Dalam sistem rumah tangga material, ada pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan daerah. Daerah dianggap mempunyai ruang lingkup pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.<sup>84</sup> Cara ini kurang begitu fleksibel, karena setiap perubahan tugas dan wewenang, baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prose-

---

<sup>83</sup> R. Tresna, *Bertamsya ke Taman Ketatanegaraan* (Bandung: Diba, t.t.), hlm. 32-36, dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm. 26.

<sup>84</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 86.

dur yang lama dan berbelit-belit. Hal tersebut akan berdampak terhambatnya kemajuan bagi daerah yang mempunyai inisiatif/prakarsa karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang suatu urusan tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula diurus oleh pemerintah daerah.<sup>85</sup>

### 3. Sistem Rumah Tangga Nyata (*Riil*)

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau *riil*, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang *riil* dari daerah maupun pemerintah pusat, serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Sistem rumah tangga ini lazim disebut pula sistem *otonomi nyata* atau *otonomi riil*.

### 4. Sistem Rumah Tangga Sisa (*Residu*)

Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sementara sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah.

Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru. Pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam berbagai lapangan atau bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kapasitasnya besar atau, sebaliknya, terlalu luas bagi daerah yang kemampuannya terbatas.<sup>86</sup>

### 5. Sistem Rumah Tangga Nyata, Dinamis, dan Bertanggung Jawab

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi *riil*. Esensi otonomi yang nyata (*riil*) dalam arti bahwa pemberian otonomi

---

<sup>85</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* dalam Ni'matul Huda, *Ibid.* hlm. 88.

<sup>86</sup> Josef Riwu Kaho, *Loc. Cit.*, hlm. 15.

kepada daerah harus 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 tangganya sendiri.

Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab. Bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi serta tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang diberikan dalam garis-garis besar haluan negara, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, dan dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Tambahan istilah “dinamis” tidak mengubah pengertian otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, tetapi hanya merupakan suatu penekanan (*stressing*).<sup>87</sup>

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi. Melalui para wakilnya (DPRD), rakyat turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Rakyat mengatur rumah tangga mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemasyarakatan rakyat, mencakup kewenangan *zelfwetgeving* (perda-perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat dan penyelenggaraan pemerintah (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Porsi otonom daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya. Adanya pandangan yang tidak menyetujui istilah otonomi daerah yang seluas-luas-

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

nya dikhawatirkan konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya berkonotasi membangun *image* bakal munculnya ide negara bagian dalam negara federasi (*federal state*). Hal tersebut, menurut Laica Marzuki, tidak beralasan karena dengan mewujudkan otonomi daerah yang seluas-luasnya, rakyat cenderung menahan diri membayangkan negara federal. Otonomi daerah yang seluas-luasnya tiada lain dari wujud negara bagian federal dalam format daerah otonom, kecuali antara lain beberapa kewenangan yang perlu dirumuskan secara limitatif. Konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya merupakan salah satu upaya membendung ide negara federal.<sup>88</sup>

Apabila ditelaah mengenai tujuan dasar negara dalam alinea keempat pembukaan dan Pasal 33 UUD 1945, tampak bahwa Negara Republik Indonesia menganut konsep negara hukum material (*welfare state*), yaitu konsep yang memberikan kebebasan kepada negara (pemerintah dan pemerintah daerah) untuk bertindak aktif dan turut campur (*freies ermessen pouvoir discretionnaire*) dalam kegiatan kemasyarakatan untuk membangun kesejahteraan masyarakat.

Pengertian pemerintahan sendiri, di kalangan para ahli Hukum Tata Negara, ternyata belum ada kesatuan pendapat. Pemerintahan, dalam pengertian umum, dapat dibagi menjadi dua arti, yaitu pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan negara dalam menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Jadi, tidak hanya diartikan sebagai pemerintah yang menjalankan eksekutif saja, melainkan menjalankan fungsi legislatif dan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah hanya menjalankan fungsi dari negara, dalam hal ini dapat dilaksanakan oleh presiden dan Perdana Menteri sampai level yang paling rendah, seperti Kepala Desa.<sup>89</sup>

Menurut Bagir Manan, pemerintahan dalam arti luas ialah mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri atas cabang-ca-

---

<sup>88</sup> M. Laica Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 163.

<sup>89</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, Y. Thresianti, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara* (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1996), hlm. 43.

bang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial, atau alat-alat kelengkapan negara lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara.<sup>90</sup>

Membahas eksistensi pemerintah daerah atau pemerintah lokal (*Local Government*), terdapat penggunaan istilah yang berbeda, yakni “pemerintah daerah” dan “pemerintah (di) daerah”. Istilah “pemerintahan daerah” lebih tepat digunakan untuk menyebut satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat yang berhak dan berwenang menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Dengan kata lain, “pemerintahan daerah” lebih tepat dipakai untuk menyebut kegiatan pemerintahan yang dilakukan daerah-daerah otonom dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>91</sup>

Istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu, sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah suatu negara. Istilah pemerintahan diartikan dengan perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) memerintah.<sup>92</sup> Secara etimologis, dapat diartikan sebagai tindakan yang terus-menerus (*kontinyu*) atau kebijaksanaan dengan menggunakan suatu rencana maupun akal (*rasio*) dan tata cara tertentu untuk mencapai tujuan tertentu yang dikehendaki.<sup>93</sup>

Istilah “pemerintah” dan “pemerintahan” ternyata mempunyai arti yang berbeda. Pemerintah ialah jawatan atau aparatur dalam susunan politik. Pemerintahan ialah tugas kewajiban alat negara. Istilah penguasa dipakai pula berulang-ulang dan berarti pemerintahlah yang berkuasa. Untuk menghindarkan keragu-raguan, istilah “pemerintah” menunjuk kepada organnya, sedangkan “pemerintahan” menunjuk pada fungsinya.<sup>94</sup>

Berdasarkan uraian di atas, pemerintahan dalam arti luas adalah semua aparatur/alat kelengkapan negara dalam rangka menjalankan tugas dan kewenangan/kekuasaan negara, baik kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Apabila kita lihat pada negara Indonesia pada saat ini, dengan

<sup>90</sup> Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 158.

<sup>91</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, Y. Thresianti, *Op. Cit.*, hlm. 83.

<sup>92</sup> Sri Soemantri M, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN* (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 17.

<sup>93</sup> Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru, 1986), hlm. 28.

<sup>94</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 12.

mengacu pada UUD 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi, pemerintahan dalam arti luas tersebut adalah MPR, Presiden, MK, DPD, BPK, dan MA. Pemerintah dalam arti sempit adalah kelengkapan negara yang mempunyai tugas dan wewenang eksekutif saja. Dengan kata lain, pemerintahan dalam arti sempit ini adalah pemerintah.

Berkaitan dengan istilah “pemerintah daerah” dan “pemerintahan daerah”, menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pengertian pemerintah daerah ini, apabila dikaji lebih lanjut dengan pengertian-pengertian pemerintah yang telah diuraikan sebelumnya, dapatlah diartikan sebagai pemerintah dalam arti sempit. Hal tersebut karena arti pemerintah pada ketentuan undang-undang di atas hanya menunjuk pada badan eksekutif daerah semata. Pemerintahan daerah, menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya, menurut Bagir Manan, bila dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:<sup>95</sup>

1. Pemerintahan dalam arti sempit, yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
2. Pemerintahan dalam arti agak luas, yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom.
3. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif dan lain sebagainya.

---

<sup>95</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 104.

Berangkat dari pendapat di atas, maka dapat dipahami bahwa pemerintah daerah hanya menyelenggarakan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara (*bestuur*) yang ada di daerah berdasarkan desentralisasi dan dekonstruksi kekuasaan negara.

Berdasarkan pengertian pemerintahan daerah di atas, apabila dikaji dengan pengertian pemerintah yang sudah diuraikan sebelumnya, sesungguhnya pemerintahan daerah itu mengandung pengertian pemerintahan dalam arti luas. Hal tersebut karena arti pemerintahan daerah pada ketentuan undang-undang di atas menunjuk pada penyelenggara pemerintahan daerah otonom secara keseluruhan tidak hanya pada fungsi penyelenggara pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah saja, tetapi juga adanya peran serta dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai sendi demokrasi.

Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 sudah menyatakan dengan jelas bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Penjelasan Pasal 18 menegaskan di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah karena di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permuyawaratan.

Untuk melaksanakan pemerintahan dalam arti luas pada negara kesatuan, ada dua macam pembagian, yaitu:<sup>96</sup>

1. Pemerintah pusat (*central government*), yang mencakup seluruh perangkat penyelenggara pemerintahan yang terdiri atas semua departemen dan badan pemerintahan yang ditentukan presiden.
2. Pemerintah di daerah (*local government*), yang terdiri atas dua macam yaitu:
  - a. Pemerintah daerah yang memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*local self government*).
  - b. Pemerintah wilayah (*local state government*), yang berfungsi sebagai pelaksana tugas pemerintah pusat.

---

<sup>96</sup> Bayu Surianingrat, *Organisasi Pemerintah Wilayah Daerah* (Jakarta: Aksara Baru, 1980), hlm. 19.

Atas dasar pembagian kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah di daerah tersebut, pembagian kekuasaan secara horizontal terdiri atas dua institusi, yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karena itu, UUD 1945 Pasal 18 dan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004, mengharuskan adanya dua institusi ini di setiap daerah otonom. Ini menunjukkan perbedaan status atau kedudukan suatu daerah, tanpa adanya DPRD, status daerah merupakan wilayah administrasi.<sup>97</sup>

Sebagai sebuah negara yang merdeka, Republik Indonesia memiliki Undang-Undang Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia diatur. UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Ditegaskan pula bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian, negara Indonesia adalah negara konstitusi, bersendikan demokrasi, dan berbentuk republik kesatuan.

Oleh karena Indonesia menganut paham demokrasi, maka pada dasarnya kewenangan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif adalah milik rakyat. Kemudian, melalui pemilihan umum yang bebas dan adil, rakyat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada presiden. Presiden membentuk pemerintahan pusat. Dengan demikian, pemerintah pusat memiliki semua kewenangan pemerintahan. Oleh karena itu, kewenangan pemerintah pusat mencakup semua kewenangan urusan pemerintahan yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Namun, mengingat wilayah Indonesia secara geografis sangat luas dengan kondisi sosial budaya yang teramat beragam, UUD 1945 kemudian mengatur perlu adanya pemerintahan daerah. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom dengan mempertimbangkan asal usul daerah yang bersangkutan sebagai ke-

---

<sup>97</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Op. Cit.*, hlm. 77.

istimewaan. Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia adanya pemerintahan daerah merupakan landasan konstitusi yang harus diwujudkan.<sup>98</sup>

UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah, sebagai Undang-undang pelaksana dari ketentuan UUD 1945 tersebut adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah.

Dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa “Pemerintah daerah adalah pemerintah daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi, sementara pemerintah daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota”.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa dalam rangka membantu pemerintah menyelenggarakan urusan pemerintahan, maka daerah dibentuk dan disusun menjadi daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota. Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi, meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, dan rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Selain syarat administratif, ada pula syarat teknis yang meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yaitu berdasarkan pertimbangan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, kependudukan, sosial politik, dan pertimbangan lain yang menjadi dasar terselenggaranya otonomi daerah.

Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, kemudian DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedu-

---

<sup>98</sup> Hanif Nurcholiz, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Grasindo, 2005), hlm. 48.

dukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Uraian di atas dapat dimaknai bahwa munculnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah membawa perubahan dalam bentuk pemerintahan daerah, yang dalam undang-undang sebelumnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kedudukan DPRD adalah sebagai lembaga legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif daerah.

Perubahan di atas membawa implikasi pada mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah karena pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Kepala Daerah dipilih, ditetapkan, dan bertanggung jawab kepada DPRD. Sedangkan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD karena Kepala Daerah dipilih secara demokratis secara langsung oleh rakyat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut tiga asas, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Selanjutnya, di bawah ini penulis akan mencoba memaparkan gambaran dari ketiga asas tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai berikut:

### 1. Asas Desentralisasi

Istilah desentralisasi berasal dari Bahasa Latin “*de*” yang berarti lepas dan “*centrum*” artinya pusat. Desentralisasi merupakan lawan kata dari sentralisasi sebab kata “*de*” maksudnya untuk menolak kata sebelumnya. Berdasarkan asal katanya, desentralisasi adalah pelepasan dari pusat.<sup>99</sup> Pendapat lain menyatakan bahwa desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah pusat pada badan-badan otonom (*swatantra*) yang ada di daerah.<sup>100</sup>

Menurut Joeniarso, asas desentralisasi adalah asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai rumah tangga-

---

<sup>99</sup> Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Bandung: Bina Cipta, 1979), hlm. 14.

<sup>100</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 42.

nya sendiri, yang biasa disebut *swatantra* atau otonomi.<sup>101</sup> Pada umumnya, makin maju suatu negara, terutama dari segi politik dan ekonomi, akan makin berkembang juga tingkat desentralisasinya. Desentralisasi yang meningkat berarti unit pemerintahan lokal yang dibentuk akan diberikan kewenangan yang lebih banyak dalam menjalankan tugas-tugas yang telah dilimpahkan tersebut.<sup>102</sup> Desentralisasi, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Ada perubahan mendasar ketika muncul Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai konsep desentralisasi. Dalam Undang-undang ini, desentralisasi tidak diartikan penyerahan wewenang dari pemerintah yang mempunyai hierarki yang lebih tinggi. Desentralisasi di sini adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka NKRI. Sedangkan, menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka NKRI.

Rumusan desentralisasi menurut tiga undang-undang pemerintahan daerah tersebut memiliki kesamaan istilah, yaitu “penyerahan”. Oleh karena itu, penyerahan merupakan sifat pemberian kewenangan kepada daerah otonom menurut asas desentralisasi karena segala kebijaksanaan perencanaan dan pembiayaan diserahkan sepenuhnya kepada daerah otonom. Pada dasarnya, makin lama makin banyak tugas pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah secara berangsur-angsur sesuai dengan makin meningkatnya kemampuan daerah sebagai hasil pembangunan. Konsekuensinya, semakin banyak urusan yang harus diserahkan kepada daerah kabupaten atau kota sebagai urusan rumah tangganya.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal* (Jakarta: Bumi Aksara, 1992).

<sup>102</sup> Oentarto, S. M. dkk, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan* (Jakarta: Samitra Media Utama, 2004), hlm. 48.

<sup>103</sup> Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, cetakan kedua (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 218.

Dari pandangan di atas, maka menurut penulis bahwa otonomi daerah merupakan esensi dari desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri, dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat undang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Namun, dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C. W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>104</sup>

Jika dilihat dari sudut penyelenggaraan pemerintah, desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi, berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Dengan demikian, pusat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat seperti di daerah. Namun demikian, tidak berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi. Fungsi-fungsi dekonsentrasi dapat dilaksanakan pada alat kelengkapan daerah yang ada, seperti yang selama ini berjalan, yaitu Kepala Daerah. Dalam hal demikian, Kepala Daerah merupakan “*de hand van central gouvernement*” di daerah. Kepala Daerah merupakan primat desentralisasi, bukan primat dekonsentrasi.<sup>105</sup>

Desentralisasi ini sangat perlu dilakukan karena tidak ada suatu pemerintahan dari suatu negara yang luas mampu secara efektif membuat kebijakan publik di segala bidang atau pun mampu melaksanakan kebijakan tersebut secara efisien di seluruh wilayah tersebut. Adanya desentralisasi diharapkan dapat mempercepat pelayanan kepada masyarakat. Dengan memperhatikan hal-hal tersebut, maka, prinsipnya, desentralisasi mengandung beberapa kelebihan dan kelemahan, yaitu:<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 161.

<sup>105</sup> Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya* (Bandung: Mandar Maju, 1991), hlm. 108.

<sup>106</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2003), hlm. 138-139.

## a. Kebaikan

- 1) Memberikan penilaian yang relatif tepat pada sifat yang berbeda-beda dari wilayah dan penduduk suatu negara;
- 2) Dapat meringankan beban pemerintah pusat dalam mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bersifat kedaerahan (lokal);
- 3) Merupakan senjata yang ampuh untuk memberantas birokrasi yang merajalela;
- 4) Daerah, termasuk rakyat yang ada di dalamnya, menjadi subyek dalam pengambilan keputusan-keputusan di tingkat lokal. Artinya, rakyat di masing-masing daerah merupakan pihak-pihak yang berperan secara aktif dalam mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bersifat kedaerahan;
- 5) Merupakan sarana yang tepat untuk pemenuhan paham demokrasi dan kebebasan rakyat dalam menentukan berbagai langkah kebijaksanaan pemerintahan di tingkat lokal; dan
- 6) Merupakan sarana yang tepat untuk mengimplementasikan prinsip negara hukum, khususnya dalam rangka pemencaran kekuasaan.

## b. Kelemahan

- 1) Membuka kemungkinan adanya bagian-bagian (daerah/wilayah) untuk melepaskan diri dari ikatan pemerintah pusat. Hal ini dapat terjadi apabila garis-garis kewenangan yang diserahkan kepada daerah secara tegas dirumuskan;
- 2) Membuka kemungkinan terjadinya *spanning* antara pemerintah pusat dengan bagian-bagian (daerah/wilayah), mengingat karakteristik dan kemampuan masing-masing bagian adalah berbeda;
- 3) Membuka kemungkinan munculnya fanatisme kedaerahan.

Pengalaman di banyak negara menunjukkan kecenderungan penerapan kebijakan desentralisasi lebih banyak disebabkan oleh “keterpaksaan” atau keharusan politik (misalnya, untuk mengakomodasikan tuntutan-tuntutan gerakan separatisme), dibandingkan karena rezim ingin berusaha sungguh-sungguh memberdayakan masyarakat di tingkat lokal.<sup>107</sup>

Cukup banyak teori yang menonjolkan aspek-aspek positif dari desentralisasi. Popularitas desentralisasi seringkali dikaitkan dengan keluwesan/fleksibilitasnya, penghargaan desentralisasi terhadap keragaman/keunikan setiap daerah, dan kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat lokal dan demokrasi.<sup>108</sup>

Berkaitan dengan penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Rondinelli<sup>109</sup> menyatakan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan desentralisasi, faktor-faktor tersebut adalah:

- a. Derajat komitmen politik dan dukungan administrasi yang diberikan, terutama oleh pemerintah pusat, elit, dan masyarakat daerah setempat. Komitmen pemerintah pusat, dalam hal ini adalah Departemen Dalam Negeri dan departemen teknis pusat, merupakan faktor yang sangat menentukan. Wujud komitmen ini ditunjukkan dalam bentuk berbagai tindakan yang didukung oleh *legal framework* yang jelas, sehingga pelaksanaan desentralisasi dapat terlaksana dengan baik. Di samping pemerintah pusat, elit, dan masyarakat daerah yang bersangkutan, juga merupakan faktor yang tidak kalah pentingnya. Kesiapan elit dan masyarakat daerah menjadi faktor sangat menentukan pelaksanaan desentralisasi. Elit dan masyarakat lokal yang tidak siap dan hanya menunggu perintah dan petunjuk dari pusat akan tidak mampu menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan baik.

---

<sup>107</sup> Tri Ratnawati, *Potret Pemerintahan Lokal di Indonesia di Masa Perubahan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dengan Pusat Penelitian Politik LIPI, 2006), hlm. 2.

<sup>108</sup> *Ibid.*, hlm. 1-2.

<sup>109</sup> Shabir Chema G. dan Rondinelli (ed.), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries* (London: Sage, 1983), hlm. 38.

- b. Sikap, perilaku, dan budaya masyarakat terhadap kebijakan desentralisasi. Sikap, perilaku, dan budaya masyarakat, terutama yang ditunjukkan oleh elitnya, baik aparat, anggota DPRD, maupun tokoh-tokoh masyarakat yang menganut pola paternalistik dan feodalistik, akan menghambat pelaksanaan desentralisasi. Desentralisasi menuntut kreativitas, kemampuan, dan kemandirian masyarakat lokal dalam mengidentifikasi, merumuskan, dan mengatur dan mengurus urusan-urusannya yang bersifat lokal. Tanpa adanya kemampuan ini, desentralisasi tidak akan berjalan dengan baik.
- c. Dukungan organisasi pemerintah yang mampu menjalankan kebijakan desentralisasi secara efektif dan efisien. Dukungan organisasi ini sangat penting karena kebijakan desentralisasi tidak akan dapat diimplementasikan tanpa didukung organisasi pelaksananya.
- d. Tersedianya sumber daya yang memadai: manusia, keuangan, dan infrastruktur. Kebijakan desentralisasi tidak akan berjalan jika tidak didukung sumber daya yang memadai. Sumber daya manusia, keuangan, dan infrastruktur yang memadai merupakan faktor penentu dalam kesuksesan desentralisasi.

Dari lintasan sejarah kemerdekaan Republik Indonesia, kita mengetahui bahwa sebelum proklamasi kemerdekaan 1945, yang disusul dengan penetapan Undang-Undang Dasar 1945, sebagai konstitusi Republik Indonesia, perdebatan mengenai bentuk negara Indonesia sudah terjadi. Suara-suara yang mengarah pada bentuk republik lebih dominan dengan satu sosok negara kesatuan yang demokratis.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Tri Ratnawati, *Op. Cit.*, hlm. 16.

## 2. Asas Dekonsentrasi

Ketentuan dasar hukum asas dekonsentrasi terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Kekuasaan pemerintahan ini disebut wewenang pemerintahan umum, meliputi segenap tindakan dan kegiatan pemerintahan dalam rangka menyejahterakan rakyat yang adil berdasarkan Pancasila yang merupakan tujuan nasional dan menjadi tugas pokok pemerintah pusat.

Pengaturan dan penyelenggaraan asas dekonsentrasi serta yang berkaitan dengan pembentukan daerah administrasi atau wilayah pemerintah administrasi harus memperhatikan:<sup>111</sup>

- a. Kehadiran wilayah pemerintahan administratif jangan sampai menggeser satuan pemerintahan otonom yang merupakan salah satu sendi sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945.
- b. Kehadiran wilayah administratif jangan sampai menimbulkan dualisme penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah.
- c. Kehadiran wilayah administratif jangan sampai menimbulkan kesimpangsiuran wewenang, tugas, dan tanggung jawab dengan satuan pemerintahan otonom yang akan mempengaruhi pelayanan terhadap masyarakat.

Pada hakikatnya, tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada pejabatnya di daerah, menurut asas dekonsentrasi, tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan. Unsur-unsur pelaksanaannya adalah terutama instansi vertikal yang di koordinasi oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya selaku perangkat pemerintahan pusat, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, hlm. 161.

dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat, Sebagaimana yang dikemukakan CST Kansil:

“Urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada pejabatnya di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi ini tetap tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan.”<sup>112</sup>

Dekonsentrasi ini sangat penting mengingat dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.<sup>113</sup> Mekanisme ini tampak dalam rumusan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, “Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Kemudian Pasal 1 huruf f Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan, “Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah.” Sedangkan, dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Rumusan istilah dekonsentralisasi dari tiga undang-undang pemerintahan daerah tersebut telah mengalami perkembangan arti secara yuridis yang maksudnya sama.<sup>114</sup>

### 3. Asas Tugas Pembantuan

Dasar asas tugas pembantuan tercantum dengan tegas dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan, “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Dari rumusan Pasal 18 tersebut, asas otonomi selalu bertautan dengan asas tugas

---

<sup>112</sup> CST Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan di daerah*, cetakan ketiga (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hlm. 116.

<sup>113</sup> Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 160.

<sup>114</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Op. Cit.*, hlm. 97.

pembantuan (*autonomie* dan *medebewind*). Istilah *medebewind* disalin ke dalam bahasa Indonesia dengan istilah “tugas pembantuan”. Tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tindakan legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikking*). Daerah yang memperoleh tugas pembantuan diwajibkan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.<sup>115</sup>

Sebagai suatu asas yang bermaksud untuk melakukan penyerahan urusan-urusan pemerintahan, maka, dalam implementasinya, dikenal adanya dua bentuk penyerahan, yaitu:<sup>116</sup>

- a. Penyerahan penuh. Artinya, baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang cara menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semua kepada daerah sebagai hak otonomi.
- b. Penyerahan tidak penuh. Artinya, penyerahan hanya mengenai cara-cara menjalankan saja, sementara mengenai prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri. Pola seperti ini disebut juga sebagai hak *medebewind* (asas tugas pembantuan).

Dalam khasanah politik perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, asas *medebewind* ini pernah digunakan sebagai sarana melakukan pengujian kepada daerah dalam rangka kesiapan menghadapi otonomi daerah. Hal ini nampak dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II. Pasal 23 Peraturan Pemerintah tersebut antara lain menyebutkan:<sup>117</sup>

“Selambat-lambatnya empat tahun sejak berlakunya pemberian sesuatu urusan sebagai tugas pembantuan, pemberian tugas mempertimbangkan pengubahan status urusan ini menjadi urusan ru-

---

<sup>115</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 117.

<sup>116</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan Undang-Undang Perlaksanaannya)* (Karawang: Unisika, 1993), hlm. 35.

<sup>117</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah* (Yogyakarta: Atma Jaya, 1998), hlm. 5.

mah tangga daerah apabila daerah yang bersangkutan dilihat dari kemampuan, keadaan, dan kebutuhannya telah memungkinkan untuk itu.”

Di muka telah disebutkan bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, beberapa urusan pemerintahan masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat. Akan tetapi, adalah berat sekali bagi pemerintah pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang menjadi wewenangnya dan tanggung jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah pusat di daerah. Juga, bila ditinjau dari sudut daya guna dan hasil guna, kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila urusan pemerintah pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah karena hal ini akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya, dan, lagipula, mengingat sifatnya berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut serta pemerintah daerah yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka dalam undang-undang pemerintahan daerah memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Pada hakikatnya, tugas pembantuan (*medebewind*) adalah menjalankan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkat derajatnya dari pihak lain secara tegas. Bebas dalam arti bahwa terdapat kemungkinan mengadakan peraturan yang mengkhususkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkat derajatnya, supaya sesuai dengan keadaan nyata di daerah-daerah sendiri.<sup>118</sup>

Tugas pembantuan, dalam hal-hal tertentu, dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tahap awal sebagai persiapan menuju penyerahan penuh. Tugas pembantuan seharusnya bertolak dari:<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Sjahrin Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, cetakan ketiga (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 31.

<sup>119</sup> Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 179-181.

- a. Tugas pembantuan adalah bagian desentralisasi, sehingga seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan merupakan tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
- b. Tidak ada pembedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakannya), sehingga daerah mempunyai kebebasan menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- c. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonom, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan “penugasan” (*opdragen*). Perbedaannya, otonomi adalah penyerahan penuh, sementara pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, arti secara yuridis dari tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, dan pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

R. Soepomo menyatakan, untuk mencari pemecahan yang tepat dan benar masalah sistem pemerintahan daerah dalam NKRI, negara unitaris RI tidak akan bersifat sentralisasi. Bahkan dasar susunan pemerintahan ialah sistem dekonsentrasi, yang memang tepat bagi negara kepulauan yang begitu besar seperti Indonesia, dan tepat pula bagi sistem masyarakat yang mempunyai berbagai suku bangsa, yang masing-masing mempunyai sifat kedaerahannya sendiri-sendiri. Dekonsentrasi pemerintahan tersebut berarti bahwa daerah akan diberi kesempatan mengurus rumah tangganya sendiri, sedang otonomi daerah itu akan diberikan seluas-luasnya.<sup>120</sup>

Demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka Republik Indonesia dibagi dalam bebe-

---

<sup>120</sup> Solly Lubis M., *Hukum Tata Negara* (Bandung: Mandar Maju, 1992), hlm. 146.

rapa daerah, di mana pembagian tersebut merupakan konsekuensi logis dari sistem pemerintahan yang desentralisasi dan demi kemudahan manajemen pemerintahan mengingat luas daerah yang sangat besar berikut jumlah penduduk yang sangat banyak. Itulah sebabnya, dalam UUD 1945 telah diatur ketentuan mengenai pemerintah daerah, yaitu Pasal 18 UUD 1945.

Berdasarkan pernyataan di atas, maka dalam pemerintahan negara Indonesia diperlukan adanya Undang-undang pemerintahan daerah yang merupakan penjabaran dari Pasal 18 UUD 1945. Akan tetapi, mengingat sempitnya waktu dan persiapan ketika permulaan kemerdekaan pada Tahun 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Republik Indonesia, setelah pengesahan UUD 1945, menetapkan perihal pembagian daerah Republik Indonesia sebagai berikut:<sup>121</sup>

- a. Untuk sementara waktu, daerah Negara Indonesia dibagi dalam delapan provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang gubernur. Provinsi tersebut adalah Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo (kemudian berubah jadi Kalimantan), Sulawesi, Maluku, Sunda Kecil.
- b. Daerah provinsi dibagi lagi dalam karesidenan yang dikepalai oleh seorang residen yang dibantu oleh Komite Nasional Daerah.
- c. Untuk sementara waktu, kedudukan *kooti* (*swapraja*) dan sebagainya diteruskan sampai sekarang.
- d. Untuk sementara waktu, kedudukan kota (*gemeente*) diteruskan seperti sekarang.

---

<sup>121</sup> Koesoediprojjo, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-peraturan, Penetapan-penetapan Pemerintahan Republik Indonesia 1945* (Jakarta: SK Seno, 1951), hlm. 151.



## Bab II

### Pengertian Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Jika dilakukan pendekatan secara terminologi, maka istilah pembagian kekuasaan dapat diidentikkan dengan pemencaran kekuasaan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,<sup>1</sup> asal kata pemencaran adalah “pencar”, yang artinya berserakan di mana-mana (tidak berkumpul atau berkelompok). Sedangkan “pemencaran” adalah proses, cara, perbuatan memencarkan; “memencarkan” artinya menyerakkan; memisahkan (menjadi tidak berkumpul). Dari rangkaian pengertian “pencar”, memencarkan, dan “pemencaran” tersebut, pada prinsipnya antara pemencaran dan pembagian adalah sama, karena sama-sama mengandung makna tidak menumpukkan kekuasaan di satu badan dan pemerintah pusat (federal). Bedanya adalah bahwa penggunaan “pemencaran” lebih menunjukkan pada konsep “kedaulatan” dalam negara (kesatuan). Konsep kedaulatan (kekuasaan) dalam negara kesatuan, pada esensinya, tidak dapat dibagi-bagi kepada daerah-daerah karena kekuasaan tersebut sifatnya bulat, utuh, dan tidak dapat dibagi-bagi.<sup>2</sup>

Sejak dikobarkannya gugatan terhadap kekuasaan gereja yang mutlak oleh Martin Luther pada Tahun 1517, yang kemudian disusul dengan kritik dari kaum Monarchomaken (anti raja) atau Monarchomacha, maka muncullah pemikiran dari John Locke, di mana pemikiran tersebut sangat

---

<sup>1</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm. 848.

<sup>2</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah* (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 44-45.

kritis dan berdimensi futuristik, sebagai cikal bakal lahirnya teori pembagian kekuasaan.<sup>3</sup>

Pada awalnya, teori pembagian kekuasaan sebagaimana dikenal sekarang ini merupakan pengembangan atau reformasi dari teori “pemisahan kekuasaan”. Istilah pemisahan kekuasaan merupakan terjemahan dari “*The Separation of Power*”. Menurut Bryan A. Garner, istilah *Separation of Power* dirumuskan sebagai berikut:

“Pembagian kekuasaan pemerintah ke dalam tiga cabang pemerintahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang mempunyai tugas dan fungsinya masing-masing dan antarcabang tidak dapat saling mempengaruhi. Secara konstitusional, doktrin ini disebut *check and balances* yang digunakan untuk melindungi masyarakat dari kekuasaan tirani.”

Kemunculan teori pemisahan kekuasaan sendiri mengalami proses sejarah cukup panjang. Hal tersebut dapat dicermati mulai dari penggunaan istilah “*Trias Politica*” yang awalnya diperkenalkan oleh Immanuel Kant, begitu pula secara substansi pemikiran yang melandasi sedah terlebih dahulu muncul dan ditulis oleh Aristoteles.<sup>4</sup>

Adanya perkembangan dan perluasan fungsi-fungsi negara menyebabkan Ivor Jennings membedakan pemisahan kekuasaan menjadi dua jenis, yaitu pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan dalam arti formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah pemisahan kekuasaan yang tegas di antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil adalah yang tidak dipertahankan secara tegas di antara tiga lembaga negara tersebut, sehingga dimungkinkan adanya kerja sama di antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.<sup>5</sup>

Jika diilustrasikan melalui pendekatan sejarah, dapat dikemukakan bahwa pembagian kekuasaan secara horizontal merupakan produk dari sejarah

---

<sup>3</sup> Arief Budiman, *Teori Negara, Kekuasaan dan Ideologi* (Jakarta: Gramedia Pusaka Utama, 2002), hlm. 26-33.

<sup>4</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoretis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 26.

<sup>5</sup> Juanda, *Op. Cit.* hlm. 37.

ketatanegaraan yang terjadi di Eropa dan Inggris pada abad ke tujuh belas yang bercirikan kekuasaan raja yang absolut, yang ditandai dengan praktik sewenang-wenang.<sup>6</sup> Atas dasar pemaknaan yang sama antara “pembagian” dengan “pemencaran”, dapat dimengerti jika ada yang menggunakan istilah pemencaran kekuasaan secara horizontal dan pemencaran kekuasaan secara vertikal. Pemencaran kekuasaan secara horizontal (ke samping) melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat yang berkedudukan sejajar seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme “*check and balances*”, sementara pemencaran secara vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.<sup>7</sup> Pendapat senada pun dikemukakan Sjahrudin Rasul.<sup>8</sup> Bahwa di samping mengakui pembagian kekuasaan organisasi pemerintah dibagi secara horizontal dan vertikal, juga pemahamannya terhadap pembagian kekuasaan secara vertikal dikaitkan dengan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi.

Untuk pembagian kekuasaan secara vertical, atau dapat juga dikatakan pembagian karena bentuk negara atau pembagian secara teritorial, adalah merefleksikan pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan dalam suatu negara. Berkaitan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, menurut UUD 1945, baik sebelum amandemen maupun setelah amandemen, tetap dilandasi dengan bentuk negara kesatuan.<sup>9</sup> Sebagai negara Indonesia, dua level pemerintahan yaitu pemerintahan nasional (pusat) dan pemerintahan daerah. Implikasi dari ketentuan tersebut, berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen, Indonesia membagi negaranya menjadi daerah otonom dan wilayah administratif.<sup>10</sup>

Filosofi tentang sumber kekuasaan (*the origin of power*) dalam konsep negara kesatuan (*unitarian*) sangat berbeda dengan yang ada di negara federasi atau federal. Dalam negara federal, *the origin of power* adalah daerah/lokal atau negara bagian, dengan koordinasi longgar oleh pusat dalam aspek

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Moh. Mahfud M. D., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 186.

<sup>8</sup> Sjahrudin Rasul, *Tinjauan Yuridis Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia (Studi Kasus Korupsi di Indonesia dalam Era Orde Baru)*, Disertasi Pascasarjana UNPAD, Bandung, 2000, hlm. 25.

<sup>9</sup> Juanda, *Op. Cit.*, hlm. 46.

<sup>10</sup> *Ibid.*

hubungan luar negeri, fiskal, dan keamanan nasional. Di sini, daerah kemudian dapat menjadi sangat khas, sangat istimewa dan, sangat khusus. Sedangkan di negara kesatuan, *the origin of power* adalah pusat, yang kemudian mendelegasikannya kepada daerah tertentu dengan definisi kewenangan pusat sebagai pemilik sejati kekuasaan secara filosofis.<sup>11</sup>

Secara konseptual, negara-negara modern senantiasa memiliki pembagian wilayah atas unit pusat dan daerah (*periferi*). Baik pusat maupun daerah sama-sama dipahami memiliki arti penting dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Arti penting ini beragam di tiap variasi hubungan pusat-daerah, dan terdapat beberapa peran dasar. Pada konteks eksternal, pusat menjadi penting dalam hubungan dengan dunia internasional. Sementara pada konteks internal, pusat berperan dalam penentuan standar yang bersifat menyeluruh bagi seluruh negara, sementara daerah berperan sangat penting dalam mengelola sumber daya dan kepentingan lokal yang memerlukan fasilitas detail lebih tinggi yang tidak dapat dilakukan oleh pusat.<sup>12</sup>

Dalam negara kesatuan, kekuasaan pada dasarnya di tangan pusat. Pemerintah pusat bukan saja memegang kekuasaan yang bersifat eksternal, seperti pertahanan, fiskal, dan hubungan luar negeri, tetapi juga berwenang mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki negara, termasuk menentukan kewenangan pemerintah lokal. Pada saat yang sama, pusat berkewajiban memastikan seluruh pemerintah lokal memiliki kemampuan dan dukungan fisik untuk melaksanakan kewenangan yang telah didefinisikan pusat.<sup>13</sup>

Dalam pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, pemerintah daerah secara konstitusional berada di bawah subordinasi pemerintah pusat. Kendati demikian, bukan berarti pemerintah lokal tidak mempunyai signifikansi dalam penyelenggaraan negara kesatuan. Arti penting pemerintah daerah yang paling dasar adalah kedekatannya pada rakyat. Dari sudut pandang fungsi pemerintahan, kedekatan pada rakyat ini berarti kedekatan pa-

---

<sup>11</sup> Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fak. Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Pustaka Pelajar), hlm. 61.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 62.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 155.

da publik yang dilayani. Oleh sebab itu, sekalipun dalam negara kesatuan, isu desentralisasi tidak relevan dalam konteks kekuasaan dan kedaulatan, tetapi ia relevan, minimal dalam konteks pelayanan publik.

Berkaitan dengan prinsip negara kesatuan dan desentralisasi maupun sistem pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dapat diasumsikan bahwa dalam kerangka NKRI dan memperhatikan tujuan pemberian otonomi kepada daerah, maka penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan negara. Sebagaimana diketahui, pemerintahan negara, khususnya eksekutif, diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, sampai pemerintah desa.<sup>14</sup>

Ramlan Surbakti<sup>15</sup> berpendapat tentang parameter yang rinci sehubungan dengan sistem pembagian kekuasaan atau urusan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, antara lain:

1. “Wilayah Indonesia sebagai suatu entitas politik yang berdaulat mengharuskan ada suatu kesatuan hukum dan tindakan, dengan 5 (lima) jenis urusan pemerintah pusat, yaitu “moneter dan fiskal, pertahanan dan keamanan, hubungan luar negeri, peradilan, dan urusan agama, yang sebagian dapat didekonsentrasikan kepada pejabat di daerah”. Pengertian dapat didekonsentrasikan kepada pejabat di daerah adalah kepada pegawai/aparat pemerintah pusat di daerah provinsi/kabupaten/kota dan seterusnya. Mengenai urusan moneter dan fiskal serta “urusan hubungan luar negeri” tidak dapat dilaksanakan seperti pendapat tersebut. Substansi seperti pendapat dimaksud (Nomor 1) sudah tertuang dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian dalam undang-undang penggantinya, yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004.

---

<sup>14</sup> Agus Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 173.

<sup>15</sup> Ramlan Surbakti dalam M. Arief Muljadi, *Landasan Dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005), hlm. 68.

2. Daerah Provinsi/Pemerintah Daerah Provinsi menangani tugas dan urusan pemerintahan tertentu, dengan pertimbangan perlu mengatur:
  - a. Subsidi pada pusat atau kabupaten/kota, seperti urusan yang bersifat lintaskabupaten/kota,
  - b. Efisiensi dan skala ekonomi,
  - c. Pendayagunaan sumber daya alam, serta mengatur
  - d. Redistribusi pendapatan antarkabupaten/kota,
  - e. Penanganan tugas dan urusan yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota tertentu”.

Pendapat tersebut masih belum dilandasi kejelasan antara lain mengenai hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, yaitu hubungan vertikal/bertingkat atau “setara” atau pengertian di antara keduanya, sehingga posisi masing-masing daerah otonom dalam menangani tugas dan urusan pemerintahan dimaksud dalam pendapat tersebut masih belum jelas/tegas (pendapat tersebut ada sebelum berlaku UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang pemerintahan daerah).

3. Kabupaten/kota (pemerintah kabupaten/kota) menangani tugas dan urusan wajib yang berkaitan dengan:
  - a. Produksi dan distribusi pelayanan publik, berupa:
    - 1) Pelayanan administratif/perizinan, kartu tanda penduduk dan sebagainya,
    - 2) Kebutuhan dasar (tanah/pangan, pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup yang sehat, pekerjaan yang layak),
    - 3) Infrastruktur (pekerjaan umum, perhubungan)
  - b. Kebutuhan pokok, meliputi:
    - 1) Penciptaan tenaga kerja yang handal,
    - 2) Penciptaan kesempatan kerja yang layak bagi kemanusiaan.

Dalam konteks ini, bentuk negara kesatuan merupakan pola yang paling banyak diambil oleh negara-negara modern saat ini. Kurang lebih dua perti-

ga negara yang ada saat ini menerapkan sistem ini. Pola inilah yang juga masih dipilih oleh Indonesia sebagai bentuk negara.

Dalam negara kesatuan, hubungan pemerintah pusat dan daerah, pemerintah daerah secara konstitusional berada di bawah subordinasi pemerintah pusat. Namun demikian, bukan berarti pemerintah lokal tidak mempunyai signifikansi dalam penyelenggaraan negara kesatuan. Arti penting pemerintah daerah yang paling dasar adalah kedekatannya pada rakyat. Dari sudut pandang fungsi pemerintahan, kedekatan pada rakyat ini berarti dalam konstitusi dasar kita, yaitu UUD 1945, yang merupakan dasar hukum yang memberikan *legal consequences*, di mana hal tersebut bermakna peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan materi UUD 1945. Materi-materi tentang penyelenggaraan pemerintahan harus “diterjemahkan” dalam Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu), dan sebagainya. Oleh sebab itu, hadirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak dapat dianggap hanya sebatas pembaruan semata. Namun, lebih jauh, lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebaiknya memang dapat memacu perkembangan masing-masing daerah sesuai dengan kemampuan daerah tersebut, sehingga kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah, sebagai bentuk pelaksanaan otonomi daerah, akan dapat berdaya guna dan berhasil guna bagi masyarakat daerah.

Seperti diketahui, sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor. 32 tahun 2004, kurang lebih sudah 7 (tujuh) kali berganti format undang-undang tentang pemerintah daerah. Namun, pergeseran mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah terjadi setelah runtuhnya rezim orde baru yang kemudian disusun dengan munculnya undang-undang tentang pemerintah daerah, yakni Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999, yang disusun dengan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, merupakan koreksi total atas UU No. 5 Tahun 1974 dalam upaya memberikan otonomi yang cukup luas kepada daerah sesuai dengan cita-cita UUD

1945. UU No. 22 Tahun 1999 mulai berlaku 7 Mei 1999 lebih terkenal dengan nama UU otonomi daerah 1999, lahir sebagai pelaksana Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan juga di bawah kerangka UUD 1945, seperti proses lahirnya beberapa UU tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya, juga UU Nomor 22 Tahun 1999 ini terkesan merupakan pergeseran pendulum (bandul) dari satu ekstrem ke ekstrem yang lainnya, sesuai dengan kondisi politik saat itu.<sup>16</sup>

Latar belakang dan situasi pembentukan UU Nomor 22 Tahun 1999 juga menuntut pelaksanaan demokrasi dari pusat sampai daerah karena maraknya arus reformasi saat itu, sehingga DPR dan DPRD harus berfungsi sebagai wakil rakyat dan menjalankan kontrol serta pengawasan terhadap pihak eksekutif. Sistem kenegaraan yang selama orde baru lebih bertitik berat pada peran eksekutif (*executive heavy*) yang dominan, maka dalam UU No. 22 Tahun 1999 kemudian bergeser ke arah pemberdayaan bidang legislatif secara proporsional, sehingga dapat mengontrol dan mengawasi pihak eksekutif dari pusat sampai daerah.<sup>17</sup> Dominasi Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan dirombak karena dalam UU No. 22 Tahun 1999 materinya telah membatasi kewenangan Kepala Daerah dan mempertahankan kedudukan dan kewenangan DPRD sebagai badan perwakilan rakyat yang memiliki kekuatan seimbang dengan Kepala Daerah dan bahkan terkesan lebih dominan dari Kepala Daerah.

Pada implementasinya, kesiapan daerah dalam pelaksanaan otonomi yang sangat kental dalam materi muatan UU No. 22 Tahun 1999 berbeda-beda. Hal tersebut diperparah dengan kondisi bahwa transisi dari sentralisme ke otonomi perlu waktu pembenahan dan penyesuaian. Belum lagi go-daan yang dihadirkan oleh peluang otonomi.<sup>18</sup> Dalam substansi UU No. 22 Tahun 1999 sudah sangat jelas bahwa kewenangan pemerintah pusat adalah semua kewenangan pemerintahan sebagai akibat pelimpahan dari

---

<sup>16</sup> B. N. Marbun, *Op. Cit.* hlm. 54.

<sup>17</sup> *Op. Cit.*, hlm. 56.

<sup>18</sup> *Harian Kompas*, Rabu, 9 Mei 2007, hlm. 6.

rakyat. Akan tetapi, oleh karena pemerintahan harus diselenggarakan secara terdesentralisasi, maka sebagian kewenangan tersebut harus diserahkan kepada daerah sesuai dengan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999, pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan dalam bidang:

1. Politik luar negeri
2. Pertahanan dan keamanan
3. Peradilan
4. Moneter dan fiskal
5. Agama
6. Kewenangan lain (perencanaan dan pengendalian nasional, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan SDM, pemberdayaan SDA serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional).

Dengan demikian, kewenangan pemerintahan, selain enam kewenangan di atas diserahkan kepada daerah untuk dilaksanakan, tetapi penyerahan oleh pusat tersebut tidaklah sepenuhnya. Pusat masih memegang kewenangan yang diserahkan tersebut khususnya dalam bidang pengawasan dan pembinaan.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, negara sebagai satu sistem, maka pemerintahan daerah adalah subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat dasar dari struktur negara. Pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Masing-masing badan atau lembaga menjalankan peranannya sesuai dengan kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya dalam sistem pemerintahan negara Indonesia.<sup>19</sup> Pemerintah daerah dan DPRD merupakan kesatuan yang internal yang memberikan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan hukum yang diamanatkan oleh UUD.

---

<sup>19</sup> *Op. Cit.*, hlm. 114.

## **A. Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Persoalan hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam bingkai negara kesatuan sangat menarik untuk dikaji karena sesuai dengan konsep negara kesatuan yang menyatakan bahwa tidak ada negara dalam negara, dan pucuk kekuasaan atau kewenangan pemerintahan ada di pemerintah pusat, maka lazimnya kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah menjadi terbatas.

Dalam implementasinya, hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah seringkali menjadi dilema dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketika kondisi setiap daerah berbeda, maka kepentingan setiap daerah pun akan berbeda pula, sehingga otonomi yang diterapkan secara serentak dan merata di seluruh wilayah Indonesia menjadi sebuah sistem yang sangat sulit diterapkan secara seragam di seluruh Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, penulis ingin menyampaikan beberapa teori yang berkaitan dengan hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah yang terkait dengan keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai bagian dari NKRI yang memiliki status istimewa, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

## **B. Teori-Teori Kewenangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Kewenangan memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kajian Hukum Tata Negara pada umumnya, dan kajian ini pada khususnya. Setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan undang-undang.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak dapat disamakan dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sementara kewajiban secara hori-

zontal berarti kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, dan kewajiban secara vertikal berarti kekuasaan menjalankan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>20</sup>

Wewenang pemerintahan, pada prinsipnya, berasal dari peraturan perundang-undangan. Artinya, sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu, atribusi, delegasi, dan mandat. Pada atribusi, terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini, dilahirkan suatu wewenang baru. Lebih lanjut, disebutkan bahwa legislator yang kompeten memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:<sup>21</sup>

1. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*: di negara kita, di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.
2. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*: seperti presiden, yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang, mengeluarkan peraturan pemerintah, di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi, terjadi pelimpahan wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi, delegasi selalu didahului oleh atribusi wewenang.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:

---

<sup>20</sup> Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 13 Mei 2000, hlm. 1-2.

<sup>21</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 91.

1. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu,
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan,
3. Delegasi tidak kepada bawahan. Artinya, dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi,
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan). Artinya, delegasi berhak meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut,
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Artinya, delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>22</sup>

Sementara itu, wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab *intern* dan *ekstern* pelaksanaan wewenang yang distribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi, tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat satu ke pejabat yang lain. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*).

Mengenai wewenang ini, menurut F. P. C. L. Tonnaer:

*”Overheidsbevoegdheid wordt in dit verbant opgevat als her vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burger onderling en tussen overheid en te scheppen.”*<sup>23</sup> (Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan melaksanakan hukum

---

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon dalam Ridwan H. R., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 104-105. Lihat juga, J. B. J. M. Ten Berge, *Bescherming Tegen Overheid*, W. E. J. Tjeenk Willink Zwolle, 1995, hlm. 89-90.

<sup>23</sup> F. P. C. L. Tonnaer, *Bestuur en Norm* dalam Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 98.

positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara).

Mengenai hubungan pemerintah pusat dan daerah, Bagir Manan<sup>24</sup> menyatakan bahwa hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi tersebut berdasarkan hal-hal berikut:

### 1. Permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara

Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasar pada prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Kata *kerakyatan*, dalam konteks negara demokrasi, adalah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam pemerintahan daerah, pemerintah daerah harus diselenggarakan oleh rakyat daerah setempat berdasarkan aspirasi dan kepentingannya. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan artinya bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan demokratis tersebut harus berdasarkan kearifan (*wisdom*), yaitu segala tindakan yang menghasilkan kedamaian (*peacefull*), bukan keributan.

### 2. Pemeliharaan dan Pengembangan Prinsip-prinsip Pemerintahan Asli

Penyelenggaraan pemerintah pusat dan daerah tidak boleh membongkar susunan dan struktur asli pemerintahan masyarakat bangsa Indonesia, tetapi harus memelihara dan mengembangkannya.

### 3. Kebhinekaan

Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah harus berdasarkan kebhinekaan, sesuai dengan semboyan “Bhinneka Tunggal Ika. Bhinneka artinya keragaman, yaitu perbedaan budaya, adat istiadat, agama, suku, dan ras yang dimiliki bangsa Indonesia. Prinsip kebhinekaan tersebut dipertegas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan cara menghormati, mengakui, dan mengembangkan susunan asli pemerin-

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 161-170.

tahan bangsa Indonesia. Hal ini, secara administratif, diwujudkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial pada pemerintah daerah, bukan dekonsentrasi. Dengan desentralisasi teritorial, maka keragaman tersebut dapat dipertahankan dan dikembangkan untuk memperkuat persatuan.

#### 4. Negara Hukum

Sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, Indonesia menganut prinsip negara hukum. Prinsip negara hukum menghasilkan prinsip pemencaran kekuasaan yang diwujudkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial. Desentralisasi teritorial oleh badan-badan publik, yaitu satuan daerah pemerintahan yang lebih rendah. Badan-badan tersebut adalah badan yang mandiri, pendukung wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang mandiri. Dengan demikian, kelengkapan pemerintahan desentralisasi tidak berada dalam kedudukan hubungan berjenjang (hirarkis) dengan organ-organ satuan pemerintahan tingkat lebih atas. Hubungan antara satuan pemerintahan daerah dengan pemerintahan yang lebih atas adalah sama-sama badan publik dengan wewenang, tugas, dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang disepakati. Di samping itu, badan publik dalam desentralisasi teritorial adalah badan politik. Artinya, badan-badan publik yang terbentuk, seperti pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan desa, adalah badan politik (melalui pemilu) dan mempunyai wewenang dalam pembuatan kebijakan yang bersifat politik, misalnya membuat peraturan daerah (fungsi legislatif). Jadi, prinsip desentralisasi teritorial menurut UUD 1945 tidak hanya memencarkan aspek administrasi, seperti memencarkan urusan-urusan, tetapi juga aspek politik, yaitu diberikannya kebebasan pada pemerintah daerah untuk membuat kebijakan publik berdasarkan kepentingan daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, rakyat harus tetap memiliki kebebasan dan keleluasaan berprakarsa dan menentukan kebijakan berdasarkan aspirasi dan kepentingan, tanpa harus diatur oleh pemerintah pusat.

## C. Dimensi-Dimensi Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah

### 1. Distribusi Kewenangan Pemerintahan

Negara Indonesia, sebagai sebuah negara yang menganut prinsip demokrasi, menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga pemilik kedaulatan adalah rakyat. Untuk itu, dibuatlah sistem perwakilan. Sedangkan dalam ranah eksekutif, presiden memikul tanggung jawab bersama para menteri untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat pusat. Sejalan dengan diberikannya kewenangan pemerintah pusat kepada presiden tadi, maka kewenangan pemerintahan tersebut sekarang dimiliki oleh pemerintah pusat.

Isi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat mencakup kewenangan pemerintahan umum. Kristiadi<sup>25</sup> menjelaskan kewenangan pemerintahan umum mencakup pengaturan kehidupan politik, sosial, ketertiban, pertahanan, dan keamanan. Sedangkan kewenangan di luar kewenangan pemerintah umum meliputi penyediaan layanan masyarakat dalam arti luas, seperti pelayanan kesehatan, pos, dan telekomunikasi.

Humes<sup>26</sup> berpendapat bahwa dasar pendistribusian kewenangan antara pusat dan daerah terdiri atas dua pendekatan. *Pertama*, berdasarkan pada basis kewilayahan (teritorial), dan *kedua*, berdasarkan pada basis fungsional. Pada basis teritorial, kewenangan menyelenggarakan urusan-urusan lokal didistribusikan di antara satuan wilayah (*state lokal government*) dan pemerintah lokal (*self local government*). Sedangkan pada basis fungsional, kewenangan menyelenggarakan urusan-urusan lokal didistribusikan antara kementerian-kementerian pusat yang bersifat khusus dan agen-agenya yang berada di luar kantor pusatnya sebagai pelaksana kebijakan darinya.

Pemerintah pusat mendistribusikan kewenangan penyelenggaraan urusan-urusan lokal tersebut pada badan-badan pelaksananya, baik secara teritorial maupun fungsional, lembaga-lembaga pelaksananya, baik

<sup>25</sup> JB Kristiadi, "Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan" dalam *JIS*, No 2, 1992, hlm. 73.

<sup>26</sup> Samuel Humes IV, *Local Governance and National Power* (London: Harvest, 1991), hlm. 3-7.

yang bersifat teritorial maupun yang bersifat fungsional mempunyai hubungan terkait (*interdependent*). Masing-masing saling melengkapi, tumpang tindih, konflik, dan bersaing. Sepanjang pemerintah mengkombinasikan dua prinsip tersebut dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan lokal, dua bentuk tersebut dapat diterapkan pada kesamaan kombinasi untuk semua kegiatan.

## 2. Cara Penyerahan Kewenangan

Pada prinsipnya, kewenangan pemerintahan dalam negara kesatuan adalah milik pemerintah pusat. Dengan kebijakan desentralisasi, seperti yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya, pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan tersebut kepada daerah. Penyerahan wewenang terdiri atas:<sup>27</sup>

- a. Materi wewenang. Materi wewenangnya adalah semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya.
- b. Manusia yang disertai wewenang. Manusia yang disertai wewenang adalah masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum, bukan kepada Kepala Daerah atau kepada DPRD atau keduanya.
- c. Wilayah yang disertai wewenang. Wilayah yang disertai wewenang adalah daerah otonom, bukan wilayah administrasi.

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah dapat dilakukan dengan dua cara:<sup>28</sup>

- a. *Ultra vires doctrine*, yaitu pemerintah pusat menyerahkan wewenang kepada pemerintah daerah otonom dengan cara merinci satu per satu. Daerah otonom hanya boleh menyelenggarakan wewenang yang diserahkan tersebut. Sisa wewenang dari wewenang

---

<sup>27</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: PT Grasindo, 2005), hlm. 78.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 75.

yang diserahkan kepada daerah otonom secara terinci tersebut menjadi wewenang pusat.

- b. *Open and arrangement atau general competence*, yaitu daerah otonom boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki pusat. Artinya, pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki pusat. Di sini, pusat tidak menjelaskan secara spesifik kewenangan apa saja yang diserahkan ke daerah, tetapi hanya menyatakan, di luar kewenangan pusat semuanya adalah kewenangan daerah.

Menurut Bagir Manan,<sup>29</sup> ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi, yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah. Dalam buku ini, penulis memfokuskan kajian berdasarkan cara pandang hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan otonomi. Selanjutnya Bagir menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Dari hal tersebut, akan diperoleh bentuk otonomi terbatas dan bentuk otonomi luas. Dapat digolongkan dalam otonomi terbatas apabila *pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm. 37.

membatasi ruang gerak otonomi daerah. Sedangkan, otonomi luas bertolak dari prinsip: *semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.*<sup>30</sup>

### 3. Kewenangan Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat berkedudukan di Ibukota Negara, Jakarta. Berdasarkan kewenangan yang diterima dari rakyat melalui pemilihan umum, presiden menyelenggarakan pemerintahan. Pemerintah pusat adalah perangkat NKRI yang terdiri atas presiden beserta para menteri. Jadi, pemerintahan yang diselenggarakan oleh presiden bersama pembantunya inilah yang disebut pemerintah pusat.

Presiden sebagai kepala pemerintahan pusat mempunyai kekuasaan di bidang:

#### a. *Eksekutif*

- 1) Memegang kekuasaan pemerintahan
- 2) Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang.
- 3) Dalam menjalankan kekuasaannya presiden dibantu oleh menteri-menteri. Para menteri ini diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

#### b. *Legislatif*

- a) Presiden membuat undang-undang dengan persetujuan DPR.
- b) Undang-undang yang telah disetujui oleh DPR tapi tidak disetujui oleh presiden tidak boleh diajukan lagi pada persidangan masa itu.

Di samping sebagai kepala pemerintahan, presiden juga sebagai Kepala Negara. Sebagai Kepala Negara, presiden juga mempunyai kekuasaan:

- a. Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

- b. Dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.
- c. Menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.
- d. Mengangkat duta dan konsul.
- e. Menerima duta negara lain.
- f. Memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.
- g. Memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan. Grasi ialah meniadakan hukuman yang diputuskan oleh hakim. Amnesti ialah ampunan umum kepada orang banyak yang dijatuhi hukuman atau sedang diperiksa karena melakukan kegiatan pidana umum. Rehabilitasi ialah mengembalikan nama baik seseorang karena yang bersangkutan divonis hakim sebab melakukan tindak pidana. Rehabilitasi diberikan kepada orang yang kesalahannya dinilai tidak seberapa, atau salah vonis, atau orang yang bersangkutan mempunyai jasa yang lebih besar terhadap negara. Abolisi ialah perintah penghentian pengusutan terhadap suatu perkara demi kepentingan umum.

Untuk menyelenggarakan pemerintahan, presiden mengangkat para menteri. Kumpulan para menteri tersebut disebut dewan menteri atau kabinet. Menteri adalah pembantu presiden untuk menyelenggarakan urusan tertentu yang dibebankan kepadanya oleh presiden. Oleh karena itu, menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.

Menteri terdiri atas empat jenis:

- a. Menteri Koordinator

Menteri Koordinator adalah menteri yang bertugas mengkoordinir beberapa menteri dalam satu lingkup fungsi yang saling berkaitan. Misalnya, Menteri Koordinator Politik, Sosial, dan Keamanan mengkoordinir Menteri Pertahanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, Menteri Pendidikan Nasional, Menteri Agama, Menteri Ke-

hakiman dan Hak-hak Asasi Manusia, Menteri Tenaga Kerja, dan Menteri Kesehatan.

b. Menteri yang Memimpin Departemen

Menteri yang memimpin departemen adalah menteri yang mengepalai sebuah departemen, seperti Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama, atau Departemen Keuangan.

c. Menteri Negara Non-Departemen

Menteri Negara Non-Departemen yaitu menteri yang tidak memimpin departemen. Menteri ini hanya memiliki kantor kementerian. Menteri Negara non-Departemen bertugas menangani masalah-masalah khusus. Misalnya, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Menteri Negara Urusan Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah.

d. Menteri Muda

Menteri Muda adalah menteri yang diperbantukan kepada menteri tertentu untuk mengatur urusan tertentu yang perlu penanganan secara intensif. Misalnya, Menteri Muda Kehutanan, Menteri Muda Urusan Percepatan Pembangunan Kawasan Indonesia Timur, dan Menteri Muda Urusan Restrukturisasi Ekonomi Nasional.

Presiden juga mengangkat pejabat tinggi setingkat menteri, yaitu Panglima TNI, Kepala Kepolisian, dan Jaksa Agung. Di samping itu, presiden juga mengangkat Ketua Lembaga Pemerintah Non-Departemen, seperti Sekretaris Negara, Ketua LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia), LAN (Lembaga Administrasi Negara), BKN (Badan Kepegawaian Negara), dan BPS (Biro Pusat Statistik).

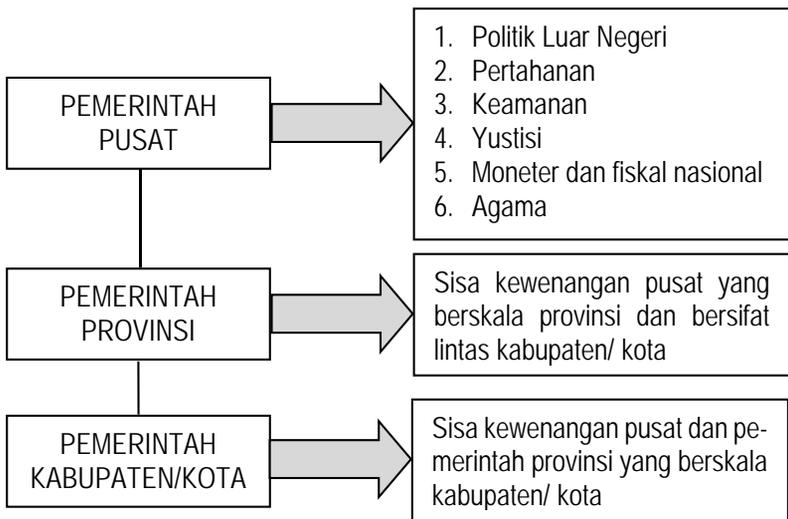
Sudah dijelaskan bahwa kewenangan pemerintah pusat adalah semua kewenangan pemerintahan sebagai akibat pelimpahan dari rakyat. Akan tetapi, oleh karena pemerintahan harus diselenggarakan secara terdesen-

tralisasi, maka sebagian kewenangan tersebut harus diserahkan kepada daerah.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 10 ayat 3, pemerintah pusat juga mempunyai kewenangan yang sama, yaitu bidang:

- a. Politik luar negeri,
- b. Pertahanan,
- c. Keamanan,
- d. Yustisi,
- e. Moneter dan Fiskal Nasional,
- f. Agama.

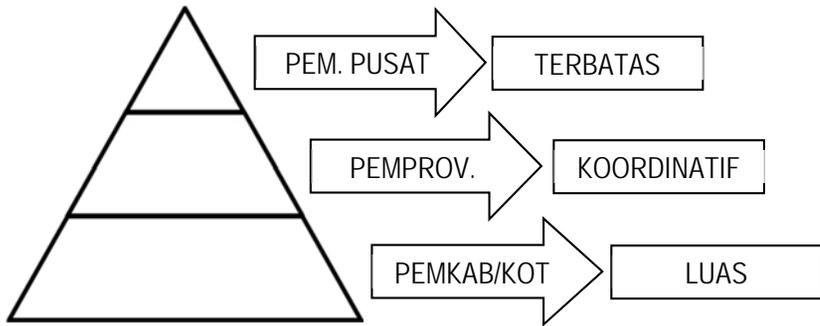
Dengan demikian pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan enam bidang urusan pemerintahan. Sedangkan kewenangan selain enam bidang yang telah disebutkan tersebut menjadi kewenangan daerah: provinsi dan kabupaten/kota. Perhatikan gambar di bawah ini. Kewenangan pusat hanya sedikit, sementara kewenangan daerah besar. Kewenangan yang dipegang pusat adalah kewenangan yang bersifat nasional. Sedangkan kewenangan yang diserahkan adalah kewenangan yang bersifat lokalitas (merupakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat). Daerah diberi kebebasan untuk menemukan kewenangan yang bersifat lokalitas tersebut menurut prakarsanya sendiri.



Gambar 2.1  
 Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah  
 (Sumber: Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahanan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Grasindo, 2005, hlm. 80.)

Dalam hal kewenangan pusat ini, perlu diingat kembali bahwa dalam negara kesatuan selalu terdapat kewenangan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Dalam konteks UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan tersebut adalah enam bidang kewenangan yang disebutkan di atas. Enam bidang tersebut 100% diselenggarakan pusat. Sedangkan kewenangan selain enam bidang tersebut diserahkan kepada daerah. Meskipun selain enam bidang kewenangan tersebut diserahkan kepada daerah, bukan berarti pusat menyerahkan sepenuhnya (100%). Pusat masih memegang kewenangan yang diserahkan tersebut, khususnya bidang pengawasan dan pembinaan. Dengan demikian, daerah tidak dapat bebas sepenuhnya dalam menyelenggarakan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Namun demikian, dilihat luas dan bobotnya, maka sesuai UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32/2004, titik berat kewenangan diletakkan pada pemerintah kabupaten/kota.



Gambar 2.2

Titik Berat Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Gambar tersebut menjelaskan bahwa, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan pemerintah pusat sedikit tapi mendasar dan strategis. Sedangkan kewenangan daerah lebih besar dan lebih bersifat koordinatif, pengawasan, dan pembinaan. Dasar pemikirannya adalah kabupaten/kota merupakan unit pemerintahan yang langsung melayani masyarakat. Oleh karena itu, bobot kewenangan harus dititikberatkan pada unit pemerintahan ini, bukan pada provinsi. Provinsi diberi kewenangan koordinasi antarkabupaten/kota yang berada di bawah koordinasinya. Di samping itu, sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur juga diberi kewenangan pengawasan dan pembinaan terhadap kabupaten/kota.

Kewenangan pemerintah pusat lebih menekankan pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria, dan prosedur. Sedangkan kewenangan pelaksana hanya terbatas pada kewenangan yang bertujuan:

- a. Mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara.
- b. Menjamin pelayanan kualitas pelayanan umum yang setara bagi warga negara.
- c. Menjamin efisiensi pelayanan umum karena jenis pelayanan umum tersebut berskala nasional.

- d. Menjamin keselamatan fisik dan non-fisik yang setara bagi semua warga negara.
- e. Menjamin pengadaan teknologi keras dan lunak yang langka, canggih, mahal, berisiko tinggi, dan sumber daya manusia yang berkualitas tinggi, tetapi sangat diperlukan oleh bangsa dan negara, seperti tenaga nuklir, teknologi peluncuran satelit, dan teknologi penerbangan.
- f. Menjamin supremasi hukum nasional.
- g. Menciptakan stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat.

#### 4. Kewenangan Pemerintah Daerah

##### a. Pemerintah Provinsi

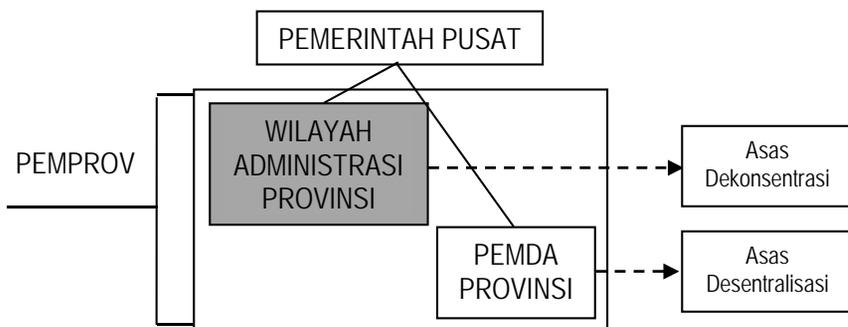
Sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 tahun 2004, pemerintah provinsi menganut asas dekonsentrasi sekaligus desentralisasi. Berdasarkan asas dekonsentrasi, provinsi merupakan wilayah administrasi (*local state government*). Keberadaan wilayah administrasi merupakan implikasi logis dari penerapan asas dekonsentrasi. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dekonsentrasi diberi pengertian: pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004, dekonsentrasi diberi pengertian pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dalam asas dekonsentrasi, yang diserahkan adalah wewenang administrasi/implementasi kebijakan, sementara wewenang politiknya tetap menjadi kewenangan pusat.

Oleh karena yang diserahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat hanyalah kewenangan administrasi, maka terjadi hubungan hirarki antara pemerintah pusat dengan wilayah administrasi. Dengan demikian, wilayah administrasi provinsi adalah bawahan/

subordinat pemerintah pusat dan posisinya tergantung pada pemerintah pusat.

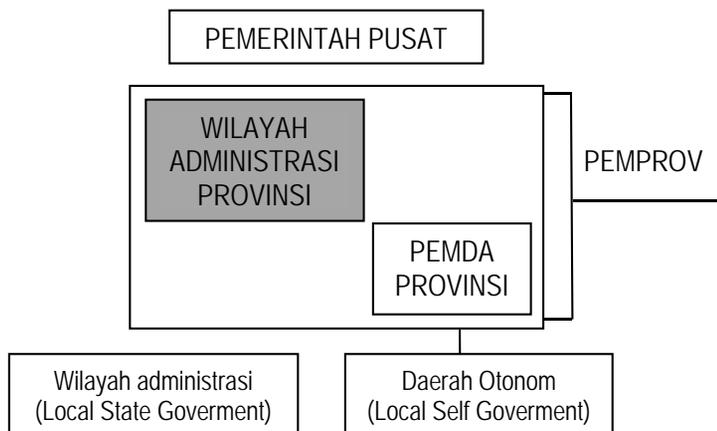
Di samping menganut asas dekonsentrasi, provinsi juga menganut asas desentralisasi. Berdasarkan asas desentralisasi, provinsi menjadi daerah otonom (*local self government*). Implikasi struktural dari diterapkannya asas dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi, membuat provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 2.3



Struktur Pemerintah Provinsi menurut UU No. 22 tahun 1999 jo  
UU No. 32/2004

Status provinsi yang dua wajah tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah:



Gambar 2.4  
Kedudukan Pemerintah Provinsi

Pada gambar di atas tampak bahwa pemerintah provinsi di satu sisi merupakan daerah otonom, dan di sisi lain merupakan wilayah administrasi. Sebagai wilayah administrasi, provinsi dikepalai oleh kepala wilayah administrasi sebagai wakil pemerintah pusat. Oleh karena itu, ia bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Sedangkan sebagai daerah otonom, provinsi dikepalai oleh kepala daerah otonom. Oleh karena itu, ia bertanggung jawab kepada DPRD.

Perlu diingat bahwa daerah otonom dan wilayah administrasi adalah dua pengertian yang berbeda. Daerah otonom adalah daerah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, sementara wilayah administrasi adalah bagian dari wilayah pemerintah pusat yang masih diatur dan dikendalikan oleh pemerintah pusat. Provinsi berkedudukan sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi karena mengikuti asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Desentralisasi artinya pemerintah pusat menyerahkan kewenangan politik dan administrasi secara penuh kepada daerah. Sedangkan dekonsentrasi artinya pemerintah pusat hanya melimpahkan kewenangan administrasi kepada pemerintah provinsi.

Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, terdapat wilayah administrasi di luar Provinsi DKI Jakarta, yakni semua wilayah kotamadya di bawah Provinsi DKI: Kotamadya Jakarta Pusat, Kotamadya Jakarta Timur, Kotamadya Jakarta Selatan, Kotamadya Jakarta Barat, Kotamadya Jakarta Utara, dan Kabupaten Administratif Kepulauan Seribu. Semua kotamadya dan kabupaten administratif tersebut di bawah Provinsi DKI Jakarta adalah wilayah administrasi, bukan daerah otonom. Oleh karena itu, semuanya tidak mempunyai DPRD.

Sebagai wilayah administrasi, provinsi hanya menerima kewenangan administrasi, bukan kewenangan politik, dari pemerintah pusat. Kepala wilayah administrasi adalah wakil pemerintah pusat di daerah. Wilayah administrasi hanya melaksanakan apa yang diputuskan pemerintah pusat. Ia tidak mempunyai wewenang membuat keputusan politik/kebijakan sendiri. Dengan demikian, wilayah administrasi

hanya melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah pusat.

Sebagai wilayah administrasi, provinsi menerima kebijakan politik dari pemerintah pusat. Kebijakan tersebut dilaksanakan oleh gubernur sebagai kepala wilayah administrasi. Di sini, gubernur bertindak atas nama pemerintah pusat, bukan atas nama kepala daerah otonom. Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi, kewenangan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat adalah:

- 1) Aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan nasional di daerah
- 2) Koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.
- 3) Fasilitas kerja sama dan penyelesaian perselisihan antardaerah dalam wilayah kerjanya.
- 4) Pelantikan bupati/walikota.
- 5) Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah dengan daerah otonom di wilayahnya dalam rangka memelihara dan menjaga keutuhan NKRI.
- 6) Fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
- 7) Pengondisian terselenggaranya pemerintah daerah yang baik, bersih, dan bertanggung jawab, baik yang dilakukan oleh badan eksekutif daerah maupun badan legislatif daerah.
- 8) Penciptaan dan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum.
- 9) Penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas instansi lain.
- 10) Pembinaan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota.

- 11) Pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, keputusan DPRD, dan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.
- 12) Pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 13) Pemberian pertimbangan terhadap pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Telah disebutkan di depan bahwa sebagai daerah otonom, provinsi mempunyai wewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasinya. Sesuai dengan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah, pemerintah provinsi memiliki kewenangan di bidang:

- 1) Lintaskabupaten/kota, yaitu kewenangan pemerintahan yang menyangkut penyediaan pelayanan lintaskabupaten/kota dalam wilayah suatu provinsi. Pelayanan lintaskabupaten/kota dimaksudkan pelayanan yang mencakup beberapa atau semua kabupaten/kota di provinsi tertentu. Pelayanan lintaskabupaten/kota tersebut dengan catatan menjangkau lebih dari 50%. Jika hanya menjangkau kurang dari 50%, maka dilakukan dengan kerja sama antarkabupaten/kota.
- 2) Bidang pemerintahan tertentu, yaitu perencanaan dan pengendalian pembangunan secara makro, penelitian bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah provinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman, dan perencanaan tata ruang provinsi.
- 3) Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota. Misalnya, jika dalam melaksanakan kewenangannya kabupaten/kota mengalami kesulitan,

bahkan terjadi konflik kepentingan antarmereka, maka provinsi dapat melaksanakan pelayanan yang tidak atau sulit dilaksanakan oleh kabupaten/kota tersebut.

- 4) Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat sebagai wilayah administrasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan provinsi telah ditetapkan secara jelas pada pasal 13 ayat 1. Pasal ini menjelaskan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- 2) Perencanaan, pengawasan, dan pemanfaatan tata ruang
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- 5) Penanganan bidang kesehatan
- 6) Penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
- 7) Penanggulangan masalah sosial lintaskabupaten/kota
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintaskabupaten/kota
- 9) Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintaskabupaten/kota
- 10) Pengendalian lingkungan hidup
- 11) Pelayanan pertanahan termasuk lintaskabupaten/kota
- 12) Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- 13) Pelayanan administrasi umum dan pemerintahan
- 14) Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintaskabupaten/kota
- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota

16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Di samping urusan wajib, provinsi juga mempunyai urusan yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan.

Sesuai dengan UU No. 22/1999, dalam kedudukannya sebagai kepala daerah otonom, gubernur bertanggung jawab kepada rakyat melalui DPRD. DPRD Provinsi adalah lembaga yang mewakili rakyat di daerah provinsi. Oleh karena DPRD yang memilih gubernur, maka gubernur bertanggung jawab kepada DPRD yang memilihnya. Namun, dalam UU No. 32/2004, gubernur tidak lagi dipilih oleh DPRD, tetapi langsung oleh rakyat, sebagaimana presiden dan Kepala Desa. Oleh karena yang memilih secara langsung adalah rakyat, maka gubernur bertanggung jawab kepada rakyat secara langsung pula. Mekanismenya, gubernur melaporkan pertanggungjawaban kepada DPRD dan mempublikasikan laporan pertanggungjawaban tersebut kepada masyarakat luas. Hal ini diatur dalam UU No. 32/2004 pasal 27 ayat 2: gubernur sebagai kepala daerah mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Di samping itu, provinsi juga menerima tugas pembantuan dari pemerintah pusat. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan, tugas pembantuan diartikan sebagai penugasan dari pemerintah kepada daerah atau desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, prasarana, dan sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mem-

pertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada provinsi diselenggarakan oleh perangkat daerah provinsi.

Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan memperlancar pelaksanaan tugas, penyelesaian permasalahan, dan membantu pengembangan pembangunan bagi daerah (provinsi).

Tugas pembantuan yang diberikan pemerintah kepada provinsi, meliputi sebagian tugas bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fisikal, agama, dan kewenangan lain, yakni kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional. Jadi, tugas pembantuan yang diberikan kepada provinsi adalah kewenangan yang merupakan kompetensi pemerintah pusat.

Dari sejarah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia, dapat dideskripsikan pada tabel 2.1.

Tabel 2.1 Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah di Indonesia

No.	Undang-Undang	Hubungan Kewenangan
1.	UU No. 1/1945	Kewenangan Otonom KND (BPR) bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah membuat peraturan rumah tangga sendiri asal tidak bertentangan dengan aturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas dari padanya. Tugas pembantuan: Kepala Daerah menjalankan urusan pemerintah pusat di daerah, kecuali urusan-urusan yang dijalankan oleh kantor-kantor departemen di daerah.

No.	Undang-Undang	Hubungan Kewenangan
2.	UU No. 22/1948	<p>Hak Otonom: Pusat berkewajiban menyerahkan sebanyak-banyaknya kewenangan dan aneka urusan pemerintah pada daerah.</p> <p>Hak <i>Medebewind</i>. Meskipun tugas pembantuan dianggap sebagai bagian dari hak otonomi, daerah tetap diberi hak <i>medebewind</i> secara tidak penuh</p>
3.	UU No. 1/1957 dan UU No. 32/1956	<p>Hak Otonomi:</p> <p>Mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangganya dalam bentuk Perda, kecuali urusan yang oleh Undang-undang diserahkan kepada penguasa lain.</p> <p>Mengatur segala urusan yang belum diatur oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat atas.</p>
4.	Penpres No. 6/1959 dan Penpres No. 5/1960	<p>Kewenangan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah Tingkat I oleh presiden dan Tingkat II oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.</p> <p>Hubungan dalam kerangka politik:</p> <p>Desentralisasi: adanya urusan rumah tangga daerah/otonom di mana Kepala Daerah bertindak sebagai pemegang eksekutif pelaksanaan urusan tersebut.</p> <p>Dekonsentrasi: menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah, dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah.</p> <p>Menjalankan lain-lain kewenangan umum yang terletak dalam bidang urusan pemerintah pusat.</p> <p>Tugas Pembantuan: adanya tugas pembantuan dalam pemerintah, saat Kepala Daerah bertindak sebagai pemegang eksekutif di bidang urusan tersebut.</p>
5.	UU No. 18/1965	<p>Adanya kewenangan pangkal dan akan ditambah dengan urusan-urusan lainnya berdasarkan usulan DPRD daerah yang bersangkutan dan oleh Ke-</p>

No.	Undang-Undang	Hubungan Kewenangan
		<p>pala Daerah setingkat lebih atas untuk Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat III.</p> <p>Daerah setingkat lebih atas dapat memisahkan sebagian atau seluruh urusan tertentu dari urusan rumah tangganya yang diatur sendiri oleh Daerah tingkat bawahnya.</p> <p>Daerah memiliki kewenangan dalam urusan otonomi dan tugas pembantuan yang pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh Kepala Daerah kepada DPRD.</p>
6.	UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979	<p>Kewenangan Otonomi:</p> <p>Daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.</p> <p>Dimungkinkan penambahan penyerahan urusan pemerintah kepada daerah.</p> <p>Urusan yang telah diserahkan kepada daerah dapat ditarik kembali.</p> <p>Tugas Pembantuan: Pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi dapat menugaskan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang lebih rendah urusan tugas pembantuan.</p> <p>Dekonsentrasi: Pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan kotamadya) juga menjalankan tugas dekonsentrasi.</p>
7.	UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999	<p>Kewenangan otonomi:</p> <p>Kewenangan menjalankan semua urusan pemerintah, kecuali di bidang politik luar negeri, moneter dan fiskal, agama, dan lainnya.</p> <p>Kewenangan wajib daerah: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.</p> <p>Kewenangan provinsi: kewenangan otonom yang meliputi kewenangan dalam bidang pemerintah</p>

No.	Undang-Undang	Hubungan Kewenangan
		yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Kabupaten dan Kota; dan kewenangan dalam bidang pemerintah yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah.
8.	UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004	<p>Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan:</p> <p>Urusan otonom pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang ditentukan menjadi urusan pemerintah, yakni politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama</p> <p>Urusan tugas pembantuan: dalam menyelenggarakan urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah dan/atau pemerintahan desa. Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan tersebut, pemerintah dapat pula menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.</p>

Sumber: B. N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2010: Proses dan Realita* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010), hlm. 204-205.

## Bab III

### Perkembangan Pengaturan Otonomi Daerah dan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia

#### A. Otonomi Daerah dan Daerah Istimewa

Keberadaan otonomi sebagai salah satu asas dalam menata hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tidak seketika menghilangkan ketegangan hubungan dua kutub kepentingan yang berbeda. Kutub kepentingan tersebut disebabkan oleh kecenderungan pemerintah pusat untuk menarik dan memperbesar kontrol terhadap urusan-urusan pemerintahan dan, pada sisi lainnya, daerah berkeinginan memperbesar otonomi terhadap berbagai urusan pemerintahan, terutama yang potensial menjadi sumber-sumber bagi peningkatan pendapatan dan keuangan. Tarik-menarik dua kepentingan yang berbeda ini mengakibatkan penyelenggaraan otonomi daerah dalam perjalanannya mengalami pasang-surut sesuai dengan kecenderungan kutub-kutub kekuatan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Secara umum, kecenderungan tersebut berimplikasi pada dinamika struktur pemerintahan daerah, tidak saja dalam hubungan pusat dan daerah, tetapi juga hubungan antarlembaga penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama Kepala Daerah dan DPRD, baik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, pengisian jabatan Kepala Daerah dan jabatan birokrasi pemerintah daerah, dan hubungan pertanggungjawaban dalam pelaksanaan urusan pemerintahan.

Latar belakang struktur sosial masyarakat Indonesia yang sangat beragam yang mendiami berbagai daerah di seluruh kepulauan nusantara yang sangat

luas, dan sebagian besar telah memiliki sistem penyelenggaraan pemerintahan sendiri, mendorong para pendiri negara mengakomodasi hal tersebut melalui sistem otonomi. Keberadaan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tidak saja untuk mendekatkan pengambilan kebijakan dan memperbesar partisipasi rakyat dalam proses pembangunan daerah, tetapi, lebih dari itu, di dalamnya termuat penghormatan dan pengakuan terhadap adanya entitas-entitas mandiri yang mendiami satu daerah yang secara turun-temurun menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan tradisi yang hidup di tengah masyarakat.

Otonomi daerah sebagai aplikasi dari konsep desentralisasi, seperti kita kenal sekarang, sangat sulit mencarinya dalam praktik kerajaan-kerajaan atau kesultanan yang ada di nusantara sebelum kedatangan penjajah di abad XVI. Sampai sekarang, belum ada hasil penelitian yang sah tentang pelaksanaan otonomi di nusantara, seperti rumusan otonomi yang kita kenal sekarang ini. Pola hubungan antara kerajaan atau kesultanan dengan daerah taklukannya atau yang mengakuinya sebagai raja atau sultan lebih bercorak hubungan atasan dan bawahan atau pengakuan formal lewat pembayaran pajak, atau upeti secara reguler. Artinya, daerah taklukan membayar upeti atau persembahan setiap tahun dan kewajiban-kewajiban lainnya kepada raja atau sultan yang menjadi penguasa tertinggi di daerah tersebut.<sup>1</sup>

Dilema yang kadang muncul disebabkan oleh sikap mendua pemerintah pusat antara keinginan menyeragamkan struktur pemerintahan daerah pada satu sisi dan pengakuan dan penghormatan UUD terhadap keberadaan daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Hal tersebut berimplikasi terhadap penyelenggaraan otonomi yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya, baik secara substansi urusan maupun secara formal struktur pemerintahan. Baik secara langsung maupun tidak langsung, perbedaan substansi urusan maupun struktur pemerintahan berdampak pula terhadap pola hubungan kewenangan pada masing-masing daerah tersebut.

---

<sup>1</sup> B. N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2010: Proses dan Realita*, cetakan kedua (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010), hlm. 27.

Secara khusus, buku ini fokus pada pola hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan DI Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 ditinjau dari prinsip negara kesatuan yang akan dielaborasi dari sudut pandang negara kesatuan, desentralisasi, dan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu, elaborasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur keistimewaan DIY, baik yang pernah berlaku, sedang berlaku, dan kemungkinan akan berlaku, diorganisir, diklasifikasi, dan disistемasasi secara deskriptif berdasarkan teori-teori sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya. Secara umum, elaborasi perkembangan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur keistimewaan DIY dikelompokkan dalam subbab yang dipetakan berdasarkan perkembangan asal usul susunan asli, desentralisasi, otonomi, struktur pemerintahan daerah, pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, dan implikasinya secara umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perkembangan pengaturan akan dibagi dalam term-term periodisasi pascaIndonesia merdeka yang akan dikelompokkan berdasarkan periodisasi Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku hingga lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

## **B. Pengaturan Otonomi Daerah Pascaproklamasi 17 Agustus 1945**

### **1. Perwujudan Desentralisasi dan Otonomi**

Gugus kepulauan nusantara yang membentang dari Sabang sampai Merauke merupakan gugusan kepulauan yang dihuni oleh berbagai komunitas-komunitas dalam masing-masing teritori dengan pemerintahan yang bersifat mandiri dan berdaulat. Kerja sama dagang dilakukan antardaerah maupun dengan bangsa-bangsa lainnya di dunia. Sriwijaya dan Majapahit adalah dua kerajaan besar yang pernah mempersatukan nusantara dan menjadi pusat perdagangan dunia di kawasan Asia Tenggara. Misi dagang bangsa-bangsa Eropa secara perlahan bergerak untuk menguasai dan memonopoli perdagangan hingga melakukan penaklukan dengan kekuatan militer. Satu per satu daerah-daerah ditaklukkan, dan

untuk mengukuhkan eksistensinya, dengan segala kekuasaan yang dimiliki, dilakukan melalui berbagai perjanjian yang sangat eksploitatif.

Pada daerah-daerah nusantara yang sudah ditaklukkan, disatukan dalam pemerintahan kolonial Hindia Belanda di bawah pimpinan Gubernur General. Daerah-daerah yang sudah ditaklukkan tetap dengan struktur pemerintahannya masing-masing, tetapi berada di bawah kendali Gubernur General. Bentuk sentralisasi tertuju pada eksploitasi dan penguasaan sumber-sumber ekonomi. Menjadi perahan pemerintah pusat di bawah Gubernur Jenderal menyebabkan daerah-daerah melakukan perlawanan dan menuntut penyelenggaraan otonomi bagi daerah-daerah.

Pergerakan menuntut otonomi berujung dengan ditetapkannya undang-undang desentralisasi pada sekitar tahun 1903 yang diberi nama *Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur in Nederlands-Indie* yang disingkat dengan *Desentralisatie Wet 1903* dan dimuat dalam *Staatblad van Het Koninkrijk Der Nederlanden* tahun 1903 Nomor 219.<sup>2</sup> Tuntutan penyelenggaraan desentralisasi bagi terbentuknya otonomi pada pemerintahan-pemerintahan lokal sesungguhnya bukan lahir dari penduduk pribumi, tetapi dimotori oleh kelompok keturunan *burgerlij* keturunan Belanda yang berkeinginan menetap di daerah Hindia. Tuntutan warga keturunan Belanda tertuju pada keinginan untuk dilibatkan dalam berbagai pengambilan keputusan, terutama soal dana-dana publik untuk pembangunan fasilitas umum bagi warga kota.<sup>3</sup>

Menindaklanjuti *Desentralisatie Wet 1903*, Pemerintah Hindia Belanda menetapkan *Desentralisatiebesluit 1905 Staatsblad 1905/137* dan *ordonantie 1905* yang mengatur tentang *Local Raden Staatsblad 1905/181*. Kemudian dibentuklah wilayah-wilayah administratif pemerintahan (*gewestelijke ressorten*) yang meliputi wilayah *gewest* dan *gemeente* un-

---

<sup>2</sup> Soetandyo Wingjosoebroto, "Sentralisasi dan Desentralisasi Pemerintahan Masa Pra-Kemerdekaan" dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, t.k.: Yayasan Tifa dan Institute for Local Development, 2005, hlm. 3-56.

<sup>3</sup> *Ibid.*

tuk kota di pulau Jawa dan Madura.<sup>4</sup> Terhadap daerah-daerah di luar Jawa, dibentuk *Loccal ressorten* yang meliputi *Onderafdeeling* dan *Gemeente* untuk kota. Daerah-daerah itu kemudian dilengkapi dengan *Loccal Raad* beserta anggaran sendiri untuk mengurus pemerintahannya. Daerah-daerah itu kemudian akan disertai kewenangan desentralisasi. Namun, bentuk dan besaran wewenang yang akan didesentralisasikan masih menjadi teka-teki terutama serta pada level daerah mana saja yang akan disertai kewenangan desentralisasi, apakah kepada *gewesten* (daerah) atau *gedeelten van gewesten* (bagian-bagian dari daerah).<sup>5</sup> Setidaknya, teka-teki tersebut menjadi pintu masuk dalam memahami kebijakan desentralisasi Pemerintah Hindia Belanda, terutama titik berat dan derajat otonomi.

Diakui bahwa dalam *Desentralisatie Wet 1903* tidak secara detail mengatur ruang lingkup wewenang yang didesentralisasikan dan bentuk desentralisasi yang diberlakukan pada masing-masing tingkatan daerah, kecuali kewenangan yang diberikan kepada pembuat ordonansi, sebagaimana diatur dalam Pasal 68a, 68b, dan 68c untuk mengatur lebih lanjut mengenai segala hal yang dibutuhkan dalam mengimplementasikan *Desentralisatie Wet 1903*, dengan tetap memperhatikan dan mempertimbangkan keadaan setempat.<sup>6</sup> Penekanan untuk memperhatikan dan mempertimbangkan keadaan setempat mengisyaratkan bahwa penerapan desentralisasi diberlakukan secara berbeda dengan tetap menghormati hal-hal yang bersifat khusus atau istimewa pada masing-masing daerah.

Ketentuan tersebut, secara substansi, membedakan *Desentralisatie Wet 1903* dari *Regerings Reglements* (RR) 1854. Tampak bahwa ketentuan penyerahan urusan pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lebih rendah di bawah *Desentralisatie Wet 1903* sesungguhnya masih terkait dengan tuntutan *burgerij* (warga-warga kota keturunan Eropa) untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, terutama mengurus urusan ter-

---

<sup>4</sup> Koeswara E., *Otonomi Daerah untuk Kemandirian Demokrasi* (Jakarta: Serambi Aksara Nusantara, 2001), hlm. 7.

<sup>5</sup> Soetandyo Wingjosoebroto, *Ibid.*

<sup>6</sup> *Op. Cit.*, hlm. 60-61.

kait dengan kepentingan daerahnya. Selanjutnya, desentralisasi yang dihadirkan di balik *Desentralisatie Wet 1903*, secara umum, masih berhubungan antara Pemerintah Kerajaan Belanda dengan daerah jajahan Hindia Belanda.

Meskipun demikian, adanya *Desentralisatie Wet 1903* memberi wewenang kepada Pemerintah Kolonial Hindia Belanda di bawah Gubernur Jenderal untuk mengatur struktur pemerintahan di daerah Hindia melalui ordonansi dan besluit. Wilayah-wilayah administratif pemerintahan (*gewestelijke ressorten*) dibentuk melalui *Desentralisatiebesluit 1905 Staatsblad 1905/137*. Demikian pula *lokal raden* (dewan lokal) yang dibentuk pada wilayah *gewest* dan *gemeente* untuk kota di pulau Jawa dan Madura, diatur melalui *ordonantie 1905* tentang *Local Raden Staatsblad 1905/181*. Ordonansi 1905 yang dikenal dengan *Locale Raden Ordonantie* adalah ordonansi yang mengatur tentang Dewan-Dewan Daerah yang dibagi dalam dua jenis. *Pertama*, *De Gewestelijke Raad* yang dibentuk untuk *Gewest*. *Kedua*, *De Plaatselijke Raad* yang dibentuk untuk *gedeelte van gewesten*. *Koninklijk Besluit* Nomor 54 *staatsblad* 1908 Nomor 459 menambah satu ayat pada Pasal 2 *Desentralisatie Besluit 1904* yang memungkinkan satu jenis *raad* yang disebut dengan *Gemeente Raad*, yakni suatu jenis *plaatselijk raad* yang dibentuk khusus untuk satuan-satuan teritorial yang secara resmi diberi status kota. Semenjak tahun 1905 (*stads*) *gemeenten* dan *gewesten* banyak dibentuk melalui ordonansi-ordonansi dengan merujuk kepada *Desentralisatie Wet 1903*.<sup>7</sup> Ordonansi-ordonansi tersebut diistilahkan dengan *instellingen ordonantie* atau ordonansi pembentuk.

Perkembangan situasi politik, baik yang berlangsung di Belanda maupun yang berlangsung di daerah Hindia Belanda, memaksa Pemerintah Kerajaan Hindia Belanda menata kembali penyelenggaraan pemerintahan di daerah Hindia Belanda. Keprihatinan sebagian kecil orang-orang Belanda atas nasib yang menimpa daerah Hindia Belanda mendorong me-

---

<sup>7</sup> Soetandyo Wingjosoebroto, *Op. Cit.*, hlm. 65.

lakukan protes dan perjuangan yang menuntut perhatian Pemerintah Kerajaan untuk memajukan Daerah Hindia. Di samping itu, nasionalisme yang terbentuk melalui orang-orang pribumi terdidik sudah mulai menekan dan mencoba berusaha melakukan perlawanan untuk merebut kemerdekaan. Sadar akan hal itu, Pemerintah Kerajaan Belanda mengembangkan politik etis (politik balas budi) dengan maksud menarik simpati guna meredam pergerakan-pergerakan kemerdekaan. Rangkaian kebijakan Pemerintah Kerajaan Belanda di bawah politik etis guna meredam separatisme dan tetap mengakui kedaulatan Kerajaan Belanda atas daerahnya adalah penataan susunan pemerintahan di daerah Hindia Belanda melalui perubahan *Decentralisatie Wet 1903* dengan *Bestuurshervormingswet 1922* yang dimuat dalam *Staatsblad* 1922 Nomor 216.

Penataan susunan pemerintahan dalam penyelenggaraan desentralisasi di antara beberapa tingkatan susunan pemerintahan, sebagaimana tercatat dalam sejarah, setelah *Bestuurshervormingswet 1922* ditetapkan bahwa Gubernur Jenderal mengeluarkan beberapa ordonansi. *Pertama, Ordonansi Provinsi*, yang mengatur daerah otonom provinsi yang luas daerahnya sama dengan daerah administratif *gewest*. Berdasarkan hal tersebut, dibentuklah Provinsi Jawa Barat, Jawa Timur, dan Jawa Tengah. *Kedua, Ordonansi Kabupaten*, yang mengatur daerah otonom *regentschap* yang menjadi dasar pembentukan dewan-dewan kabupaten di tiga provinsi di pulau Jawa. *Ketiga, Ordonansi Kotapraja*, yang mengubah *Gemeentenraden* di Jawa menjadi *staatsgemeente*, sementara di luar Jawa baru mengalami perubahan setelah *Groeps Gemeenschaps Ordonantie* ditetapkan pada 1937 yang memungkinkan pembentukan daerah-daerah otonom bagi suku-suku yang homogen dengan luas daerahnya sama dengan daerah administratif *gewest*.<sup>8</sup>

Pembaruan tidak cukup sampai di situ, tetapi juga dalam komposisi pengisian jabatan-jabatan pemerintahan yang sebelumnya sangat dido-

---

<sup>8</sup> Marbun B. N., *Otonomi Daerah 1945-2005, Proses dan Realita Perkembangan Otda Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini* (Jakarta: Sinar Harapan, 2005), hlm. 40.

<sup>9</sup> Koeswara E., *loc.cit.*, hlm. 7.

minasi oleh orang-orang *burgerijk* (orang-orang Belanda), yang kemudian membuka kesempatan kepada masyarakat pribumi, meskipun jumlah dan ruang geraknya dibatasi.<sup>9</sup>

## 2. Otonomi Daerah Pascaproklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945

Menjabarkan perkembangan otonomi daerah atau penerapan asas desentralisasi dalam setiap undang-undang tentang pemerintahan daerah atau peraturan lainnya, ternyata sangat bervariasi sesuai dengan isi undang-undangnya dan sekaligus merupakan pandangan yang sangat menarik. Dalam kurun waktu 69 tahun sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 hingga 2014, Republik Indonesia telah mengalami 5 (lima) periode konstitusi atau Undang Undang Dasar. Adapun pembentukan, pertumbuhan, dan pergeseran kedudukan otonomi daerah selama ini selalu dikaitkan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar dan produk perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah.

Sejak kemerdekaan diraih oleh bangsa Indonesia sampai saat ini, telah muncul lebih dari tujuh undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari serangkaian undang-undang tersebut, tampak variasi dalam setiap undang-undang yang walaupun sebatas hampir sama, tetapi memiliki ciri khas dalam setiap undang-undangnya.

Sebagai gambaran, berikut rangkaian undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah:

Tabel 3.1 Rentetan UU tentang Pemerintahan Daerah 1945-2014

No.	Nama Undang- Undang	Tahun	Dasar Pasal UUD
1.	Undang-Undang Nomor 1 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.	23 November 1945	Pasal 18 dan 20 UUD 1945
2.	Undang-Undang Nomor 22 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.	10 Juli 1948	Pasal 5, 18, 20 UUD 1945
3.	Undang-Undang Nomor 1 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	17 Januari 1957	Pasal 89, 131 jo 132 UUD Saualitara
4.	Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tentang Pemerintahan Daerah	7 September 1959	Dekrit Presiden 5 Juli 1959 jo Pasal 18 UUD 1945
5	Undang-Undang Nomor 18 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	1 September 1965	Pasal 1, 5, 18, 20 UUD 1945
6.	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah	23 Juli 1974	Pasal 5, 18, 20 UUD 1945
7.	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tentang Pemerintahan Daerah.	7 Mei 1999	Pasal 1, 5, 18, 20 UUD 1945
8.	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Undang-undang RI Nomor 8 Tahun 2005 tentang	15 Oktober 2004	Pasal 1, 4, 5, 18, 18A, 18B, 20, 21, 22D, 23E, 24A, 31, 33, 34, UUD 1945 (Amandemen 1999, 2000, 2001, 2002)

No.	Nama Undang- Undang	Tahun	Dasar Pasal UUD
	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-undang RI Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004.		
9.	Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Disahkan 30 September 2014	Pasal 1, Pasal 4, Pasal 5 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), dan ayat (3), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 20, Pasal 22D ayat (2), dan Pasal 23E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dalam kurun waktu tahun 1945 sampai 1959, bangsa Indonesia masuk dalam lingkup era demokrasi parlementer. Alasan menggolongkan jangka waktu 1945-1959 sebagai Era Demokrasi Parlementer, walau pada waktu itu ada tiga UUD (UUD 1945, UUD RIS 1949, dan UUDS 1950), tetapi dengan keluarnya Maklumat X1 6 Oktober 1945, Indonesia praktis menyelenggarakan sistem pemerintahan parlementer dengan adanya Perdana Menteri yang melaksanakan kebijakan politik berdasarkan pertimbangan kekuatan partai-partai di DPR.<sup>10</sup>

**a. Otonomi Daerah Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1945**

Pada Tanggal 30 Oktober 1945, Badan Pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan Pengumuman Nomor 2 mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Dalam pengumuman itu dinyatakan bahwa Badan Pekerja Komite Nasional Pusat telah mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU)

---

<sup>10</sup> B. N. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 47.

kepada presiden untuk mengatur Kedudukan Komite Nasional Daerah, sesuai dengan perkembangan keadaan KNIP.

Kalau diperhatikan dengan saksama, ternyata UU Nomor 1 Tahun 1945 ini, atau UU pertama yang dibuat pemerintah Indonesia hanya mempunyai enam pasal saja dan tanpa penjelasan karena dalam praktik dirasakan banyak hal yang belum jelas, maka akhirnya diberikan penjelasan pasal demi pasal. Adapun penjelasan tersebut dalam garis besarnya memuat keterangan sebagai berikut:<sup>11</sup>

- 1) Penjelasan umum (Tujuan UU No. 1 Tahun 1945). Tujuan pertama ialah untuk menarik kekuasaan-kekuasaan pemerintahan dari tangan KND (Komite Nasional Daerah). Hal itu didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:
  - a) Semula KND dibentuk sebagai pembantu pemerintah daerah pada masa kekuasaan sipil, pangreh praja, polisi, dan alat-alat pemerintah lainnya masih di tangan Jepang.
  - b) Setelah kekuasaan sipil dapat direbut dari tangan Jepang, KND dalam praktiknya mengganti pangreh praja dan polisi di samping pangreh praja dan polisi sebenarnya yang menjadi pegawai RI.
  - c) Dualisme yang demikian sangat melemahkan kedudukan dan kekuasaan pangreh praja dan polisi sebagai alat-alat pemerintah yang sesuai.

Memperhatikan penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, dapat ditangkap bahwa semangat lahirnya undang-undang tersebut masih diselimuti situasi transisi kemerdekaan Indonesia. Dominasi peran KND dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah pascaperalihan kekuasaan dari pemerintah tentara Jepang ke pemerintahan Indonesia menyebabkan terjadinya dualisme dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kejadian tersebut me-

---

<sup>11</sup> Lihat The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan*, hlm. 20-22.

nyebabkan pemerintahan di daerah berjalan kurang efektif di tengah tuntutan konsolidasi serba cepat dalam menghadapi berbagai tekanan, baik dari dalam maupun luar negeri.

Selanjutnya, sesuai dengan semangat kedaulatan rakyat yang sedang berkobar, dibentuklah Komite Nasional Daerah (KND) yang terdiri wakil-wakil segenap rakyat dijemakan menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk perubahan sifatnya itu tidak perlu diadakan pemilihan baru karena kedudukan yang ditetapkan ini sifatnya sementara, yaitu sampai terselenggaranya pemilihan umum.<sup>12</sup>

## 2) Penjelasan Pasal 1

KND diadakan di tingkat karesidenan, kota, dan kabupaten. Pada tingkat-tingkat daerah lainnya, KND tidak perlu dilanjutkan. Namun, bila ada daerah yang menghendaki KND, daerah itu dapat mengusulkannya kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Dalam hal Mendagri menganggap perlu, dapat diadakan badan termaksud. Peraturan ini tidak berlaku untuk daerah Yogyakarta dan Surakarta, karena belum diperoleh gambaran yang jelas. Bila perlu, kelak dapat diadakan peraturan yang berlainan bagi dua daerah tersebut.

## 3) Penjelasan Pasal 2

KND berubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah. Kepala Daerah tidak merupakan anggota badan tersebut karena tidak mempunyai hak suara. Oleh Badan Pekerja KNP, jumlah anggota BPRD ditetapkan sebanyak-banyaknya 100 orang untuk karesidenan, sementara untuk kota atau kabupaten sebanyak 60 orang.

Otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah adalah otono-

---

<sup>12</sup> B. N. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 50.

mi Indonesia yang lebih luas daripada masa Hindia Belanda. Pembatasan terhadap otonomi itu hanya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pusat dan daerah yang lebih tinggi.

Secara eksplisit, UU No. 1 Tahun 1945 menyebutkan bahwa pada tingkat kawedanaan atau yang lebih rendah, tidak diadakan KND. Demikian juga di tingkat provinsi, tidak ada KND karena provinsi telah dihapuskan ketika penjajahan Jepang serta provinsi yang dibentuk pada tanggal 19 Agustus 1945 hanya bersifat administratif. Dengan demikian, dapat ditafsirkan bahwa pada provinsi, kawedanaan, dan kecamatan tidak berkedudukan sebagai daerah otonom karena tidak memiliki Komite Nasional Daerah, sehingga daerah tersebut hanya merupakan unsur dekonsentrasi yang menjalankan pemerintahan umum di daerahnya. Kehadiran UU Nomor 1 Tahun 1945 merupakan terobosan baru, meskipun di sana-sini mempunyai celah-celah kelemahan, terutama bentuk otonomi yang hendak diterapkan masih belum rinci dan belum aplikatif karena pada saat itu belum ada rumusan baku tentang otonomi yang hendak diterapkan, yakni “otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat”.

#### **b. Otonomi Daerah Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1948**

Salah satu perubahan yang mencolok di bawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, terlihat dalam perubahan struktur pemerintahan daerah. Seperti terlihat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ditentukan antara lain:

- 1) Pemerintah daerah terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah;
- 2) Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih oleh dan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 3) Kepala Daerah menjabat Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Terdapat beberapa hal baru yang dihadirkan oleh pasal tersebut. *Pertama*, mengubah nama BPRD menjadi DPRD dengan Ketua dan Wakil Ketua yang dipilih oleh dan dari anggota. *Kedua*, Kepala Daerah menjabat sebagai ketua Dewan Pemerintah Daerah (DPD). *Ketiga*, DPRD maupun Dewan Pemerintah Daerah merupakan organ pemerintahan daerah. *Keempat*, terjadi pemisahan jabatan antara DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah. Pasal 2 ayat (1) tidak menyebut Kepala Daerah sebagai organ penyelenggaraan pemerintahan daerah, meskipun pada ayat (3) memposisikan Kepala Daerah karena jabatannya sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintahan Daerah. Di samping itu, pemisahan jabatan antara Ketua DPRD dan Ketua Dewan Pemerintah Daerah, sepihak dapat menciptakan keseimbangan dan kontrol dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, masalahnya kemudian adalah jika Ketua DPRD menjadi anggota Dewan Pemerintahan Daerah yang secara otomatis berada di bawah pimpinan Kepala Daerah sebagai Ketua Dewan Pemerintah Daerah yang ditetapkan undang-undang. Akan tetapi, sifat *collegial* yang dalam penyelenggaraan pemerintah mengakibatkan Kepala Daerah sebagai Ketua Dewan Pemerintah Daerah tidak dapat secara sepihak menjalankan pemerintahan, terlebih anggota Dewan Pemerintahan Daerah dipilih dari dan oleh anggota DPRD.

Penyatuan jabatan Kepala Daerah dan Ketua Dewan Pemerintah Daerah kepada satu orang pejabat, secara substansi, dimaksudkan untuk menghindari terjadinya dualisme kepemimpinan pemerintahan daerah. Akan tetapi, sifat kolektif (*collegial*) dalam struktur Dewan Pemerintahan Daerah berpotensi menciptakan pertentangan yang dapat mengakibatkan pemerintahan berjalan tidak efektif, terlebih jika dalam pemerintahan diisi oleh partai-partai dengan latar belakang ideologi dan kepentingan yang berbeda. Menguatnya peran DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak terlepas dari pergeseran sistem pemerintahan dari sistem quasi presidensial di ba-

wah UUD 1945 menjadi sistem parlementer di bawah Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sehari-hari dilaksanakan oleh suatu lembaga yang disebut dengan Dewan Pemerintah Daerah. Keanggotaan Dewan Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah merangkap ketua dan anggota karena jabatannya, sementara anggota lainnya dipilih dari dan oleh anggota DPRD berdasarkan perwakilan berimbang. Anggota DPD, baik sebagai satu kesatuan maupun masing-masing, bertanggung jawab kepada DPRD. DPRD menentukan pedoman bagi DPD mengenai cara mengatur dan menjalankan kekuasaan dan kewajibannya (Pasal 15 ayat (1)). DPRD mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya, baik di hadapan DPD dan DPRD di atasnya maupun di hadapan pemerintah pusat dan DPR (Pasal 26 ayat 1 dan 2). Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa yang menjadi perangkat pemerintahan daerah otonom sesungguhnya berada pada lembaga DPRD.

Meningkatnya tugas dan wewenang DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merefleksikan dua hal. *Pertama*, menjadi titik-balik atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang sangat didominasi eksekutif dan sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, tampak dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, penataan sistem penyelenggaraan pemerintahan sangat didominasi sistem parlementer. Hal tersebut disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang di bawah oleh Maklumat Wakil Presiden Nomor X 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah 14 November 1945. *Kedua*, secara kelembagaan dengan segala kewenangan yang dimiliki DPRD tampak diposisikan sebagai organ pemerintahan daerah yang benar-benar mewakili kepentingan daerah dan diberi hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang sehari-hari dijalankan Dewan Pemerintah Daerah dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD. Keberadaan Kepala Daerah seba-

gai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah, secara tidak langsung, memosisikan Kepala Daerah tunduk dan bertanggung jawab kepada DPRD.

Dialektika gagasan kembali muncul ketika diperhatikan Pasal 36 ayat (1) yang memberi kewenangan Kepala Daerah mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD, dan berhak menahan dijalankannya putusan-putusan DPRD dan DPD bila dipandang putusan-putusan tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sekali lagi, ketentuan Pasal 36 ayat (1) menunjukkan bahwa kedudukan Kepala Daerah lebih dominan sebagai pejabat dekonsentrasi dibanding sebagai pejabat daerah otonom. Posisi Pasal 36 dapat berdampak terhadap instabilitas pemerintahan yang disebabkan oleh terjadinya ambigu dalam struktur pemerintahan daerah dengan dualisme kepemimpinan. Posisi Kepala Daerah sebagai pejabat pemerintah pusat di daerah tunduk dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat. Selanjutnya, oleh karena jabatannya berkedudukan sebagai Ketua Dewan Pemerintah Daerah, Kepala Daerah merupakan pejabat daerah otonom. Kedudukan tersebut mengakibatkan Kepala Daerah bersama anggota Dewan Pemerintah Daerah lainnya tunduk dan bertanggung jawab kepada DPRD.

Dalam posisi sebagai pejabat pusat di daerah, Kepala Daerah mengatasi dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan oleh DPRD dan DPD, tetapi, dalam posisi sebagai Ketua Dewan Pemerintah Daerah yang menjalankan pemerintahan sehari-hari, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri, Kepala Daerah tunduk dan bertanggung jawab kepada DPRD. Dua wajah yang dimiliki Kepala Daerah mengakibatkan cukup berhadapan dengan DPRD karena dengan mudah berganti posisi: menjadi wakil pemerintah pusat ketika dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehari-hari menghadapi tekanan DPRD. Keinginan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 untuk mereduksi, bahkan menghilangkan

unsur-unsur sentralisme, dan lebih pada desentralisasi dan tugas pembantuan melalui porsi kekuasaan yang lebih luas kepada DPRD dan DPD dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, tetapi kemudian berbenturan dengan fungsi pengawasan preventif Kepala Daerah sebagai pejabat pemerintah pusat di daerah. Selain itu, terdapat pula sistem pengawasan represif yang dilaksanakan pemerintah pusat bagi provinsi dan Dewan Pemerintah setingkat lebih luas terhadap kabupaten dan kota.

Munculnya UU Nomor 22 Tahun 1948, ternyata disambut hangat oleh daerah-daerah yang telah lama menunggu adanya peraturan yang lebih luas, yang dapat dipakai sebagai pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Jika UU Nomor 1 Tahun 1945 memberi tekanan atau titik berat pada gagasan kedaulatan rakyat, maka titik berat UU Nomor 22 Tahun 1948 ialah pada sistem “pemerintahan daerah yang demokratis”. Bila dilihat dan dibandingkan antara UU Nomor 22 Tahun 1948 dan UU Nomor 1 Tahun 1945, maka akan tampak jelas perbedaan mencolok. Jumlah pasal UU Nomor 22 Tahun 1948 terdiri atas 47 pasal berikut penjelasan yang panjang.

Pada masa pemberlakuan Undang-Undang 22 Tahun 1948, Indonesia sedang mengalami berbagai ujian yang mengancam kelangsungan sebagai negara merdeka dan berdaulat baik yang berasal dari dalam maupun yang berasal dari luar. Ancaman dari dalam berasal dari berbagai pemberontakan atau upaya-upaya perebutan kekuasaan dari kelompok tertentu, sementara ancaman dari luar berasal agresi militer Belanda yang ingin menguasai kembali Indonesia. Dalam upaya memenuhi ambisinya untuk menguasai kembali Indonesia, Belanda berupaya memecahkan NKRI dengan membentuk negara-negara boneka, dengan dua maksud. *Pertama*, melalui pembentukan negara-negara boneka, Belanda lebih berpeluang menguasai dengan seakan-akan bahwa negara-negara boneka tidak termasuk dalam negara yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945. *Kedua*, berusaha meng-

kanalisasi kemerdekaan Indonesia hanya sebatas Jawa dan Sumatera, sementara di luar dua wilayah itu tidak termasuk wilayah NKRI. Alhasil, usaha tersebut membuahkan hasil dengan terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat pasca Konferensi Meja Bundar (KMB) yang melibatkan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB).<sup>13</sup>

Pertemuan tersebut diikuti oleh delegasi negara-negara BFO (*Bi-jeenkomst voor Federal Overleg*), yaitu pertemuan untuk Permusyawaratan Federal dan Perwakilan Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Konferensi tersebut berlangsung di S'Gravenhage pada tanggal 2 November 1949 dengan menghasilkan kesepakatan sebagai berikut:<sup>14</sup>

- 1) Pembentukan Negara Indonesia Serikat;
- 2) Piagam penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat (catatan: Indonesia membacanya “pemulihan atau pengakuan kedaulatan”);
- 3) Didirikan *Uni* antara Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 juga memberi hak dan wewenang yang cukup luas bagi DPRD. Hal itu tecermin dari pasal-pasal Undang-undang itu sendiri maupun dalam penjelasannya.<sup>15</sup> Beberapa wewenang yang cukup signifikan untuk disebut, antara lain:

- 1) Kepala Daerah selaku ketua Dewan Pemerintah Daerah merangkap anggota DPD. Walaupun diangkat oleh pemerintah pusat, tetapi pengangkatannya diambil dari calon-calon yang dimajukan oleh DPRD. DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang Kepala Daerah kepada pusat.

---

<sup>13</sup> Simorangkir J. C. T., *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Gunung Agung, 1984), hlm. 33. Lihat juga Juniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Yogyakarta: Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, 1966), hlm. 62.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 62.

<sup>15</sup> Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948.

- 2) Dewan Pemerintah Daerah yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas perwakilan berimbang yang mencerminkan aliran dalam dewan pilihan rakyat. Dewan Pemerintah Daerah sebagai suatu kesatuan atau masing-masing anggotanya sendiri bertanggung jawab kepada DPRD.
- 3) DPRD membuat pedoman untuk Dewan Pemerintah Daerah guna mengatur cara menjalankan kekuasaan dan kewajibannya (Pasal 15, ayat 1).
- 4) DPRD mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
- 5) Suatu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya di hadapan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 26 ayat 1).
- 6) Suatu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya di hadapan Dewan Pemerintah Daerah dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat atasnya (Pasal 26 ayat 2).
- 7) DPRD mengangkat dan memberhentikan Sekretaris Daerah atas usul DPD.
- 8) Hak dan wewenang yang luas dari DPRD di atas merupakan refleksi dari hak-hak dan wewenang yang sangat luas dari DPR pada waktu itu, sesuai dengan asas demokrasi parlementer.

Hal-hal lain yang menarik dari UU Nomor 22 Tahun 1948 ini ialah adanya jabatan baru, yaitu Sekretaris Daerah (Sekda) yang sekaligus merangkap jabatan Sekretaris DPRD dan DPD. Dalam Undang-undang itu juga diatur persyaratan pencalonan anggota DPRD dan larangan-larangan jabatan yang tidak boleh dirangkap oleh anggota DPRD.

### c. Otonomi Daerah Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1957

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang yang dibentuk untuk menterjemahkan keinginan UUDS 1950, khususnya Pasal 131 dan Pasal 132 tentang pemerintah daerah dan daerah-daerah swapraja.<sup>16</sup> Berpijak pada Pasal 131 dan 132 UUDS 1950, secara otomatis semangat yang mendasari terbentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 berpijak pada asas otonomi yang seluas-luasnya dan asas tugas pembantuan. Keberadaan asas otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan yang begitu kuat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UUDS 1950, merupakan perkembangan luar biasa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam perjalanan negara kesatuan. Semangat tersebut sangat mungkin dipengaruhi oleh suasana politik liberal parlementer dan bentuk susunan negara masa RIS 1949.

Artikulasi asas desentralisasi dan otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diwujudkan melalui sistem rumah tangga yang dapat dilihat dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang ketentuannya:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya kecuali urusan yang oleh undang-undang ini diserahkan kepada penguasa lain.
- 2) Dengan tidak mengurangi ketentuan termaksud dalam ayat (1) di atas, dalam peraturan pembentukan ditetapkan urusan-urusan tertentu yang diatur dan diurus oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak saat pembentukannya itu.
- 3) Dengan peraturan pemerintah tiap-tiap waktu, dengan memperhatikan kesanggupan dan kemampuan dari masing-masing daerah, atas usul dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dan sepanjang mengenai daerah tingkat II dan III

---

<sup>16</sup> Lihat, Pasal 131 dan Pasal 132 Undang-Undang No. 1 Tahun 1957.

setelah minta pertimbangan dari Dewan Pemerintah Daerah dari daerah setingkat di atasnya, urusan-urusan tersebut dalam ayat (2) ditambah dengan urusan-urusan lain.

- 4) Dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Peraturan Daerah dapat menyerahkan untuk diatur dan diurus urusan-urusan rumah tangga daerahnya kepada daerah tingkat di bawahnya. Peraturan itu untuk dapat diberlakukan harus disahkan lebih dahulu oleh Mendagri (bagi Daerah tingkat ke I) dan oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas (bagi Daerah-daerah lainnya).

Ketentuan ayat (1) secara tidak langsung menyatakan bahwa urusan pemerintahan daerah otonom yang diurus DPRD melingkupi seluruh lapangan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang diserahkan kepada organ pemerintah yang lain. Hal demikian berarti urusan pemerintahan daerah otonom merupakan urusan sisa atas seluruh urusan pemerintahan, sepanjang suatu urusan belum ditetapkan dengan undang-undang sebagai urusan organ pemerintah lainnya. Selanjutnya, pada ayat (2) daerah diberi urusan-urusan tertentu yang diatur dan diurus DPRD yang ditetapkan dalam undang-undang pembentukan. Pemberian urusan-urusan tertentu dalam undang-undang pembentukan menunjukkan bahwa terdapat urusan yang secara materil merupakan urusan pemerintahan daerah. Pada ayat (3), daerah tingkat II sewaktu-waktu urusan pemerintahan dapat ditambahkan sesuai dengan kemampuan daerah untuk mengelola suatu urusan dengan sebelumnya memperoleh pertimbangan DPD.

Atas dasar itu, sistem rumah tangga yang diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 adalah sistem rumah tangga riil (nyata). Sistem rumah tangga nyata adalah suatu sistem rumah tangga yang mengasumsikan bahwa terdapat suatu urusan rumah tangga

yang secara nyata merupakan urusan pemerintahan daerah, tetapi tidak menutup kemungkinan urusan tersebut bertambah berdasarkan pertimbangan bahwa suatu urusan pemerintahan jauh lebih efektif dan efisien jika diurus oleh daerah otonom. Kelebihan atas sistem rumah tangga nyata terletak pada adanya urusan yang bersifat tetap dan dapat menambahkan beberapa urusan jika memang suatu urusan secara nyata jauh lebih berdaya guna dan berhasil guna bila diurus oleh pemerintahan daerah. Kelemahan sistem rumah tangga nyata lebih pada adanya ketidakpastian urusan, terutama urusan sisa yang sewaktu-waktu dapat ditarik oleh pemerintah pusat melalui peraturan perundang-undangan.

Berkenaan dengan sistem rumah tangga yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, secara tidak langsung, mengaburkan makna otonomi seluas-luasnya yang semestinya menyebutkan urusan pemerintahan daerah meliputi seluruh urusan, kecuali urusan-urusan yang memang secara nyata merupakan urusan pemerintah pusat.

Menurut Bagir Manan, pemberian otonomi seluas-luasnya sesungguhnya dalam rangka NKRI. Hal mana keutuhan dan kepentingan negara kesatuan merupakan batasan umum pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dan, oleh sebab itu, otonomi seluas-luasnya akan menjelma dalam peraturan:<sup>17</sup>

- 1) Memberikan wewenang kepada pusat untuk setiap saat menentukan urusan-urusan pemerintahan yang akan menjadi wewenangnya;
- 2) Memberikan wewenang kepada pusat untuk setiap saat menarik kembali dan mengalihkan urusan rumah tangga daerah yang menjadi urusan pusat;

---

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 140-141.

- 3) Memberikan wewenang untuk menolak hasrat suatu pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu;
- 4) Memberikan wewenang kepada pusat untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah, baik preventif, represif, maupun dalam bentuk-bentuk lainnya.

Berdasarkan pandangan tersebut, menempatkan otonomi seluas-luasnya dalam posisi ketidakpastian dan ambiguitas karena, idealnya, otonomi yang seluas-luasnya memberi kemandirian yang lebih besar kepada daerah untuk meyelenggarakan urusan pemerintahan di luar urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat. Akan tetapi, sayangnya, urusan pemerintahan yang tidak menjadi urusan pemerintah pusat sewaktu-waktu dapat dialihkan ke organ pemerintahan yang lain atau ditarik kembali ke pemerintah pusat. Oleh sebab itu, substansi otonomi seluas-luasnya, sebagaimana dikehendaki UUDS 1950, sedikit banyak mengalami reduksi di bawah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.

Bentuk lain yang dapat dikatakan sebagai reduksi makna atas keinginan Pasal 132 ayat (2) UUDS 1950 adalah yang menyatakan bahwa daerah-daerah swapraja tidak dapat diperkecil atau dihapuskan tanpa persetujuannya. Namun, memperhatikan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, mendefinisikan daerah dan berhak mengurus rumah tangganya sendiri, adalah “Daerah Swatantra” dan “Daerah Istimewa.” Definisi tersebut secara tidak langsung menghapus daerah otonom swapraja, dan jika hendak termasuk dalam pengertian undang-undang tersebut, maka suatu daerah swapraja terpaksa berubah menjadi daerah swatantra atau daerah istimewa<sup>18</sup>. Perubahan daerah swapraja menjadi daerah swatantra biasa atau daerah istimewa, secara substansi, merupakan langkah mengintegrasikan

---

<sup>18</sup> Djoko Prakoso, *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 60.

struktur pemerintahan dalam satu bentuk, meskipun pada sisi lainnya mencabut dimensi-dimensi pluralitas yang semestinya terlindungi dalam penyelenggaraan otonomi.

Sebelum lahirnya UU Nomor 1 Tahun 1957, ternyata negara Republik Indonesia telah mengalami sejarah konstitusi yang *ruwet* dan dramatis. Belum setahun UU Nomor 22 Tahun 1948 berlaku, dan belum banyak daerah yang mempraktikannya. Ternyata jalan sejarah bergerak lain. Perang kemerdekaan yang disusul dengan KMB melahirkan negara Republik Indonesia Serikat yang berbentuk federal berikut diberlakukannya Konstitusi RIS. Kurang dari setahun kemudian, Konstitusi RIS diubah dengan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia yang berlaku mulai 15 Agustus 1950. Sejak itu, Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan Undang-Undang Dasar yang cukup liberal dan penuh kompromi.

Berbeda dengan UUD 1945 yang nyatanya hanya memuat satu pasal saja tentang pemerintahan daerah, yaitu pasal 18, maka UUDS mempunyai tiga pasal dengan rumusan yang panjang. Pasal 131-133 mengatur tentang pemerintah daerah dan daerah-daerah swapraja. Isi rumusan Pasal 131-133 UUDS, dalam banyak hal, masih agak diwarnai pengalaman RIS. Kenyataan ini tecermin dalam rumusan, “Kepada daerah-daerah akan diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri” (Pasal 131, ayat [2]).

Sebagai bahan pembanding, ada baiknya dilihat isi Pasal 131-133 Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia tersebut, yaitu:

- 1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (*autonom*), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.

- 2) Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
- 3) Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Selanjutnya, dalam Pasal 132 dinyatakan bahwa:

- 1) Kedudukan daerah-daerah swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam Pasal 131, dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
- 2) Daerah-daerah swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum, dan sesudah undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.
- 3) Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) dan tentang menjalankannya diadili oleh badan pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 108.

Dengan semangat kedaerahan yang cukup liberal ini, tidak mengherankan bahwa banyak suara-suara di Parlemen dan dari daerah yang meminta agar UU Nomor 22 Tahun 1948 segera ditinjau dan disesuaikan dengan keadaan pada waktu itu. Banyak daerah seakan-akan tidak sabar lagi menunggu pengaturan yang terbaru tentang pemerintahan di daerah. Hampir semua kabinet yang jatuh bangun selama 6 tahun itu telah selalu menekankan pentingnya penyelesaian undang-undang yang mengatur pemerintahan di daerah. Akhirnya, setelah melalui perdebatan yang cukup sengit dan panjang, lahirlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, yang terdiri atas 76 pasal, yang terbagi atas sembilan bab.

Sesuai dengan sistem otonomi riil yang dianut UU Nomor 1 Tahun 1957, ditetapkan suatu perumusan mengenai urusan rumah tangga daerah yang bersifat umum, tetapi cukup menjamin adanya kesempatan bagi daerah untuk menunaikan tugasnya dengan sepenuhnya sesuai bakat dan kemampuan daerah yang bersangkutan agar dapat berkembang secara wajar dan luas. Garis besarnya, pasal-pasal yang mengatur otonomi daerah dalam UU Nomor 1 Tahun 1957 ialah Pasal 31, 32, 33, dan 38 yang kalau disarikan memuat ketentuan sebagai berikut:<sup>19</sup>

- 1) Setiap daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya (Pasal 31 ayat 1).
- 2) Sebagai pembatasan atas hak itu, maka daerah tidak boleh mengatur pokok-pokok (*onderwerpen*) dan hal-hal yang telah diatur dalam peraturan perundangan (*wettelijk regeling*) oleh pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- 3) Peraturan di daerah dengan sendirinya tidak berlaku lagi apabila pokok-pokok yang telah diaturnya kemudian diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya (Pasal 38 ayat 3).
- 4) Sebagai kekuasaan pangkalnya, bagi setiap daerah dalam peraturan pembentukannya ditetapkan urusan-urusan tertentu yang diatur dan diurus oleh daerah tersebut sejak saat pembentukannya (Pasal 31 ayat 2).
- 5) Setiap saat dengan memperhatikan kesanggupan sesuatu daerah, kekuasaan pangkal itu dapat ditambah dengan urusan-urusan lain oleh pemerintah pusat atau daerah di atasnya (Pasal 31 ayat 3 dan 4).
- 6) Dalam peraturan pembentukan atau peraturan perundangan lainnya, suatu daerah dapat ditugaskan untuk membantu menjalankan peraturan perundangan dari pemerintah pusat atau

---

<sup>19</sup> Lihat, Pasal 31, 32, 33, dan 38 UU Nomor 1 Tahun 1957 Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Mekanisme ini merupakan penyerahan urusan dalam hak *medebewind* (pasal 32-33).

Sebagai konsekuensi satu negara kesatuan, maka rumusan otonomi yang seluas-luasnya, seperti isi rumusan Pasal 131 UUDS, pada hakikatnya tidak boleh mengakibatkan rusaknya hubungan negara dengan daerah atau antara daerah yang satu dan daerah lainnya. Untuk menjaga dan menjamin harmoni ini, pemerintah pusat mempunyai hak agar tindakan-tindakan daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau kepentingan umum yang dapat mengganggu kedudukan negara sebagai satu kebulatan yang harmonis.

Dalam penjelasan Pasal 62 UU Nomor 1 Tahun 1957, masalah pengawasan terhadap daerah dicantumkan dengan tegas, berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, di mana pengawasan terhadap daerah dalam undang-undang ini terbagi dalam lima bagian, yakni:<sup>20</sup>

- 1) tentang pengesahan dan jangka waktu pengesahan;
- 2) tentang pembatalan dan pertanggunghan;
- 3) tentang sengketa mengenai tata usaha daerah;
- 4) penyelidikan dan pemeriksaan oleh pemerintah;
- 5) tentang pengumuman.

Disebutkan bahwa pengawasan ini merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Menilik sifatnya, pengawasan ini dapat dibagi dalam pengawasan preventif dan pengawasan represif. Hak pengawasan preventif berupa pemberian pengesahan terlebih dulu terhadap suatu keputusan daerah sebelum keputusan tersebut diberlakukan. Sedangkan, hak pengawasan represif berwujud penundaan atau pembatalan terhadap suatu keputusan daerah yang dianggap ber-

---

<sup>20</sup> Lihat Penjelasan Pasal 62 Undang-Undang No. 1 Tahun 1957.

tentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum.

Secara keseluruhan, dapat disebut bahwa UU Nomor 1 Tahun 1957 cukup menarik dan merupakan batu landasan pertama dalam hal peraturan perundang-undangan desentralisasi yang cukup luas. Dari isi undang-undang dapat dikaji kekuatan dan kelemahan yang kemudian dapat dikembangkan dalam ketentuan pedoman pemerintahan di daerah Republik Indonesia. Namun, harus diakui, UU Nomor 1 Tahun 1957 tidak lepas dari kelemahan dan hal-hal yang masih perlu disempurnakan, terutama dalam hal menyangkut otonomi yang seluas-luasnya dan konsekuensi negara RI sebagai negara kesatuan. Yang jelas, UU Nomor 1 Tahun 1957 memberi kemungkinan peran (fungsi) yang cukup mengesankan bagi DPRD dan aparat pemerintah daerah lainnya.

### **C. Pengaturan Otonomi Daerah Era Demokrasi Terpimpin**

#### **1. Otonomi Daerah menurut Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah dan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dan Sekretariat Daerah**

Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, UUD 1945 diberlakukan kembali menjadi Konstitusi RI, menggantikan UUDS. Perubahan konstitusi ini telah membawa konsekuensi sangat luas dalam bidang hukum ketatanegaraan RI. Beberapa produk hukum yang berlandaskan UUDS, yang terkenal dengan demokrasi parlementernya, harus disesuaikan dengan jiwa dan derap UUD 1945. Dengan berlakunya kembali UUD 1945, berarti pemerintah pusat kembali ke posisi sentral. Tuntutan otonomi yang seluas-luasnya bergeser kepada arus demokrasi terpimpin, sesuai dengan iklim politik pada waktu itu. Dilihat dari sudut pandangan di atas, sudah jelas banyak pasal dalam UU Nomor 1 Tahun 1957 yang tidak begitu cocok lagi dengan arus demokrasi terpimpin.

Dalam rangka usaha menyesuaikan tata pemerintahan dengan jiwa dan semangat UUD 1945 serta iklim politik pada saat itu, maka pada tanggal 7 September 1959 presiden menetapkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 yang intinya menghapuskan sebagian besar pasal-pasal dari UU Nomor 1 Tahun 1957. Tidak lama kemudian, Penpres Nomor 6 tersebut ditinjau dan disempurnakan kembali. Kemudian Penpres Nomor 6 Tahun 1959 disusul dengan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan), yang khusus mengatur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah.

Bila dua Penpres ini ditelusuri dengan saksama, akan segera tampak perubahan mendasar, baik dibandingkan dengan UU Nomor 1 Tahun 1957 maupun UU Nomor 22 Tahun 1948. Pokok-pokok perubahan yang signifikan dan cukup sentral dalam hal:

- a. Bentuk dan susunan pemerintah daerah.
- b. Komposisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Kekuasaan, tugas, dan kewajiban serta mekanisme DPRD.

## **2. Otonomi Daerah di Bawah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

Pada dasarnya, UU Nomor 18 Tahun 1965 adalah penyempurnaan atau, dalam banyak hal, merupakan pemantapan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan) dan Penpres Nomor 5 tahun 1960 (disempurnakan). Akan tetapi, ternyata sampai akhir tahun 1965, pengaturan tentang pemerintahan di daerah masih dirasakan kurang mantap karena terdapat dalam berbagai macam peraturan, sehingga dalam pelaksanaannya sering menimbulkan kesimpangsiuran. Di samping alasan di atas, juga berlakunya kembali UUD 1945 sejak 5 Juli 1959 membawa perkembangan baru di bidang hukum ketatanegaraan dan praktik ketatanegaraan Republik Indonesia.

Sementara itu, MPRS dengan ketetapan Nomor II/MPRS/1965 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969 mengisyaratkan perlunya pem-

baruan dalam hal peraturan tentang pemerintahan daerah, dan pembaruan tersebut harus berbentuk satu undang-undang tentang Pokok-Pokok pemerintahan di daerah.

Setelah melalui persiapan yang cukup panjang, akhirnya pada tanggal 1 September 1965, Presiden RI mengesahkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 83, dan mulai berlaku pada hari diundangkan, yaitu tanggal 1 September 1965. Walaupun UU Nomor 18 Tahun 1965 telah dinyatakan tidak berlaku lagi lewat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969, tetapi ada hikmahnya menelusuri Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang dianggap kolosal dengan jumlah pasal tidak kurang dari 90, berikut isi yang, dalam banyak hal, kurang dapat dipertanggungjawabkan sebagai produk hukum yang ideal, apalagi yang menyandang judul Undang-Undang Pokok.

Beberapa hal yang cukup menarik untuk dicuplik sebagai materi pembahasan terkait dengan perkembangan dan pertumbuhan otonomi daerah dan dalam rangka pertumbuhan hubungan eksekutif dan legislatif daerah ialah sebagai berikut:

- a. Pembagian NKRI dalam Daerah.
- b. Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah.
- c. Kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- d. Peranan DPRD.

Menurut Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 18 Tahun 1965, wilayah Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dan tersusun dalam tiga tingkatan sebagai berikut:

- a. Provinsi dan/atau Kota raya sebagai Daerah Tingkat I.
- b. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II dan.
- c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.

Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta yang dimaksud dalam Undang-undang Tahun nomor 10 Tahun 1964 sebagai kota raya tersebut di atas, baik bagi perubahan dan penyempurnaan batas-batas wilayahnya maupun mengingat pertumbuhan dan perkembangannya, dapat mempunyai dalam wilayahnya daerah-daerah tingkat lain atau pun pemerintahan dalam bentuk lain yang sedapat mungkin akan disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang, dan pengaturannya ditetapkan dengan Undang-undang.

Pembentukan daerah termaksud dalam Pasal 2 di atas, nama ibukota dan batasnya, tugas dan kewenangan pangkalnya, dan anggaran keuangannya yang pertama, diatur dengan undang-undang. Penyempurnaan batas wilayah daerah, begitu pula pemindahan ibukota, perubahan nama dan batas wilayah kemudian yang tidak mengakibatkan pembubaran sesuatu daerah, diatur dengan peraturan pemerintah (Pasal 3).

Dengan memperhatikan faktor-faktor sosial ekonomi, penduduk, dan lain-lain, kota dapat dibentuk menjadi kota raya, kotamadya, atau kotapraja. Hal ini pun dimaksud dalam Pasal 2 di atas. Sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya, dan dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi daerah tingkat III (pasal 4).

Dengan ketentuan Pasal 3 dan 4 di atas, dimungkinkan pemekaran dan penciutan suatu daerah lewat peraturan. Sangat menarik juga untuk diperhatikan dengan adanya penentuan bahwa Daerah Tingkat III mencakup kecamatan, berbeda dengan pengertian umum selama ini, yang dimaksud dengan Daerah Tingkat III ialah desa.

## **D. Pengaturan Otonomi Daerah Era Orde Baru 1965-1998**

### **1. Otonomi Daerah berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah**

UU Nomor 5 Tahun 1974 sesuai dengan judulnya “Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah” bersifat limitatif dan dalam pemberian otonomi daerah setengah hati dengan sebutan “buntutnya diberikan, tetapi kepalanya tetap dipegang dan dikuasai sepenuhnya oleh Pusat.” Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menggunakan tiga asas bersama-sama secara seimbang dan serasi, yaitu:

- a. Asas Dekonsentrasi;
- b. Asas Desentralisasi; dan
- c. Asas Pembantuan.

Penggunaan tiga asas ini dalam sistem pemerintahan daerah secara sekaligus mengaburkan makna otonomi daerah dan, dalam praktiknya, pemerintah pusat lebih bertitik berat pada pelaksanaan asas dekonsentrasi. Hal ini nampak jelas dalam hal:

- Kewenangan menentukan Kepala Daerah Provinsi adalah pada presiden, dan Kepala Daerah Kabupaten/Kotamadya adalah Mendagri. Peran DPRD hanya menentukan pilihan calon untuk disarankan diputuskan oleh pemerintah.
- Tidak mengatur tentang pelaksanaan pemerintahan tingkat desa.

#### **a. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah menurut UU Nomor 5 Tahun 1974**

##### **1) Pemerintah Daerah**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 13 menyebutkan bahwa: pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 13 ayat [1]). Kedudukan DPRD lemah. Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Provinsi yang disebut gubernur, Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Kabupaten/Kotama-

dya yang disebut Bupati/Walikota.

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dibentuk dan disusun Daerah Tingkat I dan Tingkat II. Wilayah Administratif, selanjutnya disebut Wilayah, adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan umum di daerah (provinsi, kabupaten/kotamadya, dan kecamatan/kota administratif).

Dengan demikian, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, ada pembagian tugas yang jelas, dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dan DPRD, yaitu Kepala Daerah memimpin badan eksekutif, dan DPRD bergerak dalam bidang legislatif (Penjelasan Umum 4.d.2).

## **b. Kewenangan Daerah menurut UU Nomor 5 Tahun 1974**

### **1) Kewenangan Otonomi**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak mengatur secara rinci dan tegas tentang kewenangan daerah, hanya disebut bahwa daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur rumah tangganya sendiri sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 7). Ketentuan ini merupakan pasal/caret yang sewaktu-waktu dapat ditambah dan dikurangi sesuai kehendak pemerintah. Untuk memudahkan pemerintah, diberlakukan prinsip, “Wewenang atau urusan yang diserahkan kepada daerah, dapat ditarik kembali. Kewenangan yang tidak diserahkan kepada daerah, berarti tetap wewenang pemerintah pusat.”

### **2) Tugas Pembantuan**

Pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi dapat menugaskan kepada pemerintah daerah atau pemerintahan daerah yang lebih rendah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya. Tata cara pemberian tugas pembantuan di-

atur dalam Pasal 12 UU Nomor 5 Tahun 1974 sebagai berikut:

- a) Dengan peraturan perundang-undangan, pemerintah pusat dapat menugaskan kepada pemerintah daerah otonomi untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan.
- b) Dengan peraturan daerah, Pemerintah Daerah Otonom Tingkat I dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah Otonom Tingkat II untuk melaksanakan tugas pembantuan.
- c) Pemberian urusan tugas pembantuan yang dimaksud dalam (1) dan (2) tersebut di atas, disertai dengan pembiayaannya.

### **3) Dekonsentrasi**

Pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kotamadya) juga menjalankan tugas dekonsentrasi.

#### **c. Prinsip Otonomi yang Dianut UU Nomor 5 Tahun 1974**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 merumuskan bahwa prinsip otonomi yang dianut ialah:

- 1) Otonomi nyata dan bertanggung jawab (Penjelasan Umum I huruf).
- 2) Otonomi adalah hak, wewenang, dan sekaligus kewajiban.

#### **d. Hubungan Pengawasan Pemerintah Pusat dan Daerah menurut UU Nomor 5 Tahun 1974**

Sebagaimana telah dikemukakan di depan bahwa pemerintahan di daerah ada dua jenis, yaitu pemerintahan di daerah yang bersifat otonom, dan pemerintahan di daerah yang bersifat administratif.

Pemerintahan di daerah yang bersifat otonom, atau pemerintahan di daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, bukan merupakan bagian atau cabang pemerintah pusat atau pemerintah daerah otonom tingkat atasnya. Ini berbeda dengan pemerintahan di daerah yang bersifat administratif yang merupakan bagian

atau cabang atau kepanjangan tangan dari pemerintah pusat atau pemerintah wilayah (administratif) tingkat atasnya.

Hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat atau dengan pemerintah daerah tingkat atasnya (Daerah Tingkat II dengan Daerah Tingkat I), merupakan hubungan pengawasan, bukan hubungan antara bawahan dengan atasan atau hubungan menjalankan pemerintahan seperti halnya hubungan antara pemerintah di daerah yang bersifat administratif atau pemerintah wilayah dengan pemerintah pusat.

Dalam setiap organisasi, terutama dalam organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan sangat penting karena pengawasan itu adalah usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh daerah-daerah otonom dan oleh pemerintah pusat dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 memperkenalkan tiga jenis pengawasan:

- 1) Pengawasan Umum, yaitu suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah otonom untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dengan baik. Pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah otonom dilakukan oleh Mendagri dan gubernur/bupati/walikota Kepala Daerah sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.

Menurut Pasal 71 UU nomor 5 Tahun 1974 disebutkan:

- a) Mendagri melakukan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan daerah.
- b) Mendagri, atau pejabat yang ditunjuk olehnya, mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan pemerintahan daerah, baik mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan.

- c) Ketentuan yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, berlaku juga bagi Gubernur Kepala Daerah terhadap Pemerintahan Daerah Tingkat II.
- d) Untuk kepentingan pengawasan umum, pemerintah daerah wajib memberikan keterangan yang diminta oleh para pejabat yang dimaksud dalam ayat-ayat (2) dan (3) pasal ini.

## **E. Pengaturan Otonomi Daerah Era Reformasi**

### **1. Otonomi Daerah Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah**

Sesuai isi UU Nomor 22 Tahun 1999, daerah otonomi tidak menganut sistem bertingkat dan hanya mengenal dua daerah otonomi, yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Untuk itu, dirumuskan:

- a. Wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang bersifat otonomi. Daerah-daerah ini masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki (pasal 4 UU Nomor 22 Tahun 1999).
- b. Daerah provinsi berkedudukan juga sebagai daerah administratif. Adapun susunan pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:
  - 1) Kepala Daerah Provinsi (gubernur), Kepala Daerah Kabupaten (bupati), Kepala Daerah Kota (walikota), camat, lurah/Kepala Desa.
  - 2) Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan pemerintah daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.
  - 3) Pemerintah daerah terdiri atas Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya.
  - 4) DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah daerah.
  - 5) Dalam menjalankan tugasnya, gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, bupati dan walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

**a. Kewenangan Daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dirumuskan dalam Pasal 7-13 tentang kewenangan daerah dengan rinci dan intinya:

- 1) Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan kewenangan lain (Pasal 7 ayat (1)).
- 2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pemberian dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.
- 3) Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.
- 4) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 5) Daerah tidak saja berwenang di wilayah darat, tetapi juga di wilayah laut (pasal 10, ayat (2), (3)).
- 6) Dalam hal pelaksanaan dekonsentrasi: provinsi sebagai wilayah administratif memperoleh kewenangan yang ditempatkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah.
- 7) Tugas pembantuan: pemerintah dapat menugaskan kepada daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka tugas pembantuan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada pemerintah.

## **b. Prinsip Otonomi yang Dianut UU Nomor 22 Tahun 1999**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara tegas mengganti prinsip otonomi Orde Baru dengan:

- 1) Otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab (Penjelasan Umum I huruf h).
- 2) Penyelenggaraan otonomi memperhatikan aspek demokrasi, partisipatif, adil dan merata dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah (Penjelasan Umum I huruf I (1)).
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota.
- 4) Otonomi provinsi bersifat terbatas, sekaligus menjalankan fungsi dekonsentrasi (Penjelasan Umum I huruf I (2 & 3)).

## **2. Otonomi Daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada akhir masa kerja DPR 1999-2004 atau tepatnya 15 Oktober 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Nomor 4437, merupakan koreksi total atas kelemahan yang terdapat dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Bersamaan dengan itu, disusul pula Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah atau tepatnya 15 Oktober 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438. UU Nomor 32 Tahun 2004 dilengkapi dengan sistem pemilihan langsung kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota.

**a. Latar Belakang Situasi dan Nuansa Pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Adanya pergeseran suasana dan pergeseran kekuatan politik di Indonesia tergambar dalam konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan:

- 1) Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI;
- 2) Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang, dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;
- 3) Bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, sehingga perlu diganti:
  - a) Suasana reformasi memperoleh tafsir yang kurang tepat.
  - b) Masalah otonomi khusus bagi Aceh, Papua, dan prinsip Negara Kesatuan.
  - c) DPRD dan pemerintah daerah terkesan terlena reformasi

dan membuat Perda yang tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

- d) Maraknya korupsi di DPRD seluruh Indonesia.
- e) DPRD bertindak “*overacting*” berhadapan dengan Kepala Daerah, terutama menyangkut Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) setiap akhir tahun dan pada masa akhir jabatan Kepala Daerah.
- f) Amandemen UUD 1945 oleh MPR.

#### **b. Asas Pemerintahan Daerah yang Digunakan menurut UU Nomor 32 Tahun 2004**

- 1) Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 2) DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah, sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- 3) Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 4) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil oleh rakyat di daerah bersangkutan.

#### **c. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004**

##### **1) Negara Sebagai Satu Sistem**

Dalam pelaksanaan negara sebagai satu sistem, kedudukan pemerintahan daerah adalah subsistem dan merupakan badan operasional negara yang langsung berhubungan dan berhadapan dengan warga negara. Seperti dalam praktik manajemen mutakhir, kekuasaan dan kewenangan operasional sebaiknya didelegasikan ke jajar-

an yang lebih bawah. Hal ini lebih relevan bagi negara Indonesia yang memiliki luas wilayah lebih dari 2 juta Km<sup>2</sup> berikut jumlah penduduk diperkirakan 230 juta orang (2008). Pada tahun 2009, terdapat 33 provinsi dan jumlah kabupaten/kota sebanyak 477.

Letak geografis negara Indonesia yang memanjang dari Aceh ke Papua hampir sama jaraknya dari London ke Moskow yang meliputi beberapa negara. Dapat dibayangkan bagaimana sulitnya mengelola eksistensi Negara Republik Indonesia, kalau semuanya diatur dari pusat, atau Jakarta.

Sejak lahirnya negara Indonesia 17 Agustus 1945, dan bahkan jauh sebelum itu, Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) telah mencanangkan pemberian otonomi kepada daerah disesuaikan dengan kebhinekaan rakyat Indonesia yang dilambangkan dalam Garuda Pancasila, “Bhinneka Tunggal Ika”. Namun, dalam praktiknya, sejak 1945 sampai sekarang, di samping yang menghendaki otonomi daerah yang seluas-luasnya, masih terdapat politikus, atau sekelompok ahli tata negara, yang menghendaki pengaturan NKRI secara sentralistik dengan alasan bahwa praktik otonomi luas berpotensi melahirkan kehendak pemisahan diri dari NKRI dan alasan lainnya.

Menurut Bagir Manan,<sup>21</sup> sejarah ketatanegaraan RI sudah sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum.

Dalam praktik ketatanegaraan selama ini, otonomi daerah lebih bersifat slogan kosong dan diisi dengan jargon-jargon “demi

---

<sup>21</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 80.

persatuan dan kesatuan”, dan diikuti berbagai peraturan perundang-undangan yang kental dengan nuansa sentralistik. Arus sentralisasi pemerintahan tecermin dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang otonomi daerah atau undang-undang lainnya. Ada kesan, daerah pada praktiknya tidak diberdayakan untuk mandiri bahkan dibuat untuk serba tergantung dari pusat. Hal ini sangat menonjol dalam pemerintahan Orde Baru (1965 - 1998), ketika seluruh gerak pembangunan nasional diatur dalam GBHN dan Repelita yang dibuat oleh Bappenas. Dalam melaksanakan pembangunan di daerah, semuanya tergantung dari kemauan pusat. Hal ini didukung pula oleh beberapa pemimpin daerah hasil “*dropping*” dari pusat. Rumah tangga dan keuangan daerah sangat tergantung dari “kebaikan hati” pusat. Daerah seakan-akan harus mengemis ke departemen terkait dan Bappenas, terutama Departemen Dalam Negeri.

Barangkali pendapat Bagir Manan tepat yang menyatakan, “barangkali satu-satunya hasil nyata reformasi di bidang hukum adalah desakralisasi UUD 1945”. Kondisi tersebut telah mengubah tatanan dan horizon berpikir dalam mengamati perlu tidaknya menyempurnakan atau amandemen UUD 1945, yang semasa Orde Baru dianggap tabu dan dituduh *subversif*. Salah satu sumber dari kesemrawutan pengaturan otonomi daerah ialah peraturan perundang-undangan yang bersumber dari Pasal 18 UUD 1945 (sebelum dismandemen tahun 2000) yang terlalu umum dan fungsi Penjelasan UUD 1945 yang tidak jelas dasar hukumnya karena biasanya UUD satu negara tidak mencantumkan penjelasan.

Amandemen UUD 1945 merupakan langkah yang *revolutioner* dan dianggap perlu dalam menata sistem pemerintahan Indonesia di era globalisasi dan modernisasi pranata-pranata politik di Indonesia.

## 2) Pemerintahan Daerah

Sebagaimana telah diuraikan di depan, negara sebagai satu sistem, maka pemerintahan daerah adalah subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat dasar dari struktur negara.

Pemerintahan daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yakni pemerintah daerah dan DPRD. Masing-masing badan atau lembaga menjalankan perannya sesuai dengan kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Pemerintah daerah dan DPRD merupakan kesatuan yang integral yang memberikan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan hukum yang diamanatkan UUD.

Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Adapun Kepala Daerah Provinsi disebut gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut bupati; dan Kepala Daerah Kota disebut wali-kota. Masing-masing Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah.

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali, pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah, termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Selanjutnya sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004, hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini tecermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antarlembaga itu membangun hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan lawan

atau pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

### 3) Hak dan Kewajiban Daerah

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, daerah mempunyai hak dan kewajiban daerah yang sekaligus merupakan pedoman yang harus dijalankan oleh setiap penyelenggara pemerintahan daerah (pemerintah daerah dan DPRD).

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

- a) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b) Memilih pimpinan daerah;
- c) Mengelola aparatur daerah;
- d) Mengelola kekayaan daerah;
- e) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f) Memperoleh bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g) Memperoleh sumber-sumber pendapatan lain yang sah;
- h) Memperoleh hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, Kepada Daerah juga diberi rambu-rambu kewajiban untuk mengimbangi hak seperti tersebut di atas. Rambu-rambu ini dimaksudkan untuk mengurangi ekses seperti yang timbul dalam pelaksanaan hak daerah otonom, dalam hal ini DPRD dan pemerintah daerah pada kurun waktu 1999-2004 yang lalu. Hak dan kewajiban daerah ini diatur dalam Pasal 21 & 22 UU Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a) Melindungi masyarakat, menjaga NKRI;
- b) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d) Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h) Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k) Melestarikan lingkungan hidup;
- l) Mengelola administrasi kependudukan;
- m) Melestarikan nilai sosial budaya;
- n) Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya;
- o) Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah, seperti dirumuskan di atas, dimaksudkan untuk diwujudkan dalam rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk APBD yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan seperti dimaksudkan dalam prinsip “*good governance*”.

#### **d. Pemerintahan Daerah Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Pada pertengahan 2014, DPR RI dan presiden kembali menetapkan undang-undang tentang pemerintahan daerah, yaitu UU Nomor 23 Tahun 2014. Perkembangan dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pascareformasi menunjukkan bahwa pe-

ngaturan pemerintahan daerah masih harus terus diperbaiki. Kondisi setiap daerah di Indonesia yang berbeda-beda mengakibatkan perlunya penyempurnaan substansi undang-undang tentang pemerintahan daerahnya. Disahkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada tahun 2014 merupakan wujud nyata semangat perubahan untuk menyempurnakan aturan yang terkait dengan pemerintahan daerah. Beberapa rumusan baru terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam undang-undang ini di antaranya adalah mengenai klasifikasi urusan pemerintahan. Dalam Pasal 9 ayat (1) sampai dengan ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut yang dimaksud adalah urusan pemerintahan yang uangnya menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat sepenuhnya, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren yang dimaksud adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah itulah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Kemudian yang dimaksud dengan urusan pemerintahan umum dalam undang-undang ini adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

## **F. Pengaturan Pola Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah Istimewa Yogyakarta**

### **1. Sejarah Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Keistimewaan daerah Yogyakarta dalam konteks NKRI, tidak lepas dari latar belakang sejarah dan peran-peran yang dilakukan dalam ikut mengantar perjuangan bangsa Indonesia dalam meraih kemerdekaan. Secara historis, keberadaan Yogyakarta telah berdiri sebagai satu negara berdaulat dengan bentuk pemerintahan kerajaan, jauh sebelum Indone-

sia merdeka. Keberadaan Yogyakarta bermula dari Perjanjian Giyanti pada tanggal 13 Februari 1755 yang ditandatangani oleh Gubernur Nicholas Hartingh (atas nama Gubernur Jenderal Hindia Belanda Jacob Mossel) dan Paku Buwono III dan Pangeran Mangkubumi. Perjanjian Giyanti lahir dari kegagalan kolonial Belanda mengalahkan Pangeran Mangkubumi dalam beberapa kali peperangan.

Perlawanan Mangkubumi dalam sejarah yang ditulis oleh penulis Belanda dipandang sebagai perang suksesi antara Susuhunan Pakubuwono II dengan Pangeran Mangkubumi. Akan tetapi, versi Keraton Surakarta maupun versi Keraton Yogyakarta, menarasikan perlawanan Mangkubumi bukan merupakan perang suksesi, tetapi perang untuk membatalkan Perjanjian Ponorogo, sekaligus mengusir penjajah Belanda dari tanah Jawa.

Baik Susuhunan Pakubuwono II maupun Pangeran Mangkubumi sama-sama memahami keberadaan Perjanjian Ponorogo sebagai suatu perjanjian yang merugikan dan menginjak-injak harkat dan martabat bangsa. Namun, Susuhunan Pakubuwono II terikat dengan *sabda pandito ratu*, dan atas dasar itu, beliau tunduk pada perjanjian Ponorogo. Lain halnya dengan sikap Pangeran Mangkubumi yang tidak setuju. Ia menentang dan berniat membatalkan perjanjian Ponorogo. Sikap tersebut secara diam-diam disetujui oleh Susuhunan Pakubuwono II yang ditandai dengan serahkannya tombak Pusaka Kanjeng Kyai Hageng Pleret kepada Pangeran Mangkubumi disertai dengan pemberian bantuan keuangan.

Sikap perlawanan Pangeran Mangkubumi memperoleh dukungan dari beberapa pangeran lainnya yang sangat gerah dan memiliki niat yang sama untuk mengusir kompeni Belanda dari tanah air. Di antara para pangeran yang bergabung adalah Pangeran Hadiwijaya, Pangeran Hangabehi, Pangeran Prabujaka, Raden Mas Said, serta bergabung pula Raden Rangga Prawirasentika, Tumenggung Yuda Negara, Tumeng-

gung Alap-alap, Kapten Juwana beserta pasukan Bugisnya, Karaeng Galesong dan Karaeng Daeng.<sup>22</sup>

Kekuatan dukungan Pangeran Mangkubumi yang sangat besar membuat pasukan kompeni Belanda terdesak dan kewalahan. Banyaknya korban di pihak Belanda mendorong kompeni Belanda bersiasat melalui politik *divide et impera* dengan menghasut beberapa pangeran yang tergabung dalam barisan pasukan Pangeran Mangkubumi. Sukses menghasut beberapa pangeran, tidak serta merta melemahkan Pangeran Mangkubumi untuk tetap terus berjuang melawan kompeni Belanda. Bahkan membuat kompeni Belanda semakin terdesak, hingga mengajukan perundingan perdamaian.

Perundingan perdamaian kemudian melahirkan perjanjian Giyanti pada tanggal 13 Februari 1755 yang diadakan pada hari Kamis Kliwon di sebuah *ara-ara* yang biasa disebut Giyanti. Perjanjian Giyanti dalam garis-garis besarnya berisi antara lain:<sup>23</sup>

Dalam Pasal 1, Pangeran Mangkubumi diangkat sebagai Sultan Hamengkubuwono Senopati Ingalaga Ngabdurrahman Sayyidin Panotogomo Khalifatulla di atas separoh Kerajaan Mataram yang diberikan kepada beliau dengan hak turun-temurun pada warisnya, dalam hal ini Pangeran Adipati Anom Bendoro Raden Mas Sundoro. Selanjutnya, dalam Pasal 2, akan senantiasa diusahakan adanya kerja sama antara rakyat yang berada di bawah kekuasaan Kompeni dengan rakyat kesultanan.

Pasal 3 menyebutkan, sebelum Papatih Dalem (*rijk bestuurder*) dan para Bupati mulai melaksanakan tugasnya masing-masing, mereka harus melaksanakan sumpah setia pada kompeni di tangan gubernur. Intinya, seorang patih dari dua kerajaan harus dikonsultasikan dengan Belanda sebelum kemudian Belanda menyetujuinya. Kemudian dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa Sri Sultan tidak akan mengangkat/memberhentikan *pepati dalem* dan bupati sebelum memperoleh persetujuan dari kompeni.

---

<sup>22</sup> Ki Sabdacarakatama, *Sejarah Keraton Yogyakarta* (Yogyakarta: Narasi, 2002), hlm. 91-92.

<sup>23</sup> Wiratna Sujarweni V., *Yogyakarta: Episode Jejak-jejak Mataram Islam* (Yogyakarta: Global Media Informasi, 2012), hlm. 57-58.

Pokok-pokok pemikiran itu membuat Sultan tidak memiliki kuasa penuh terhadap berhenti atau berlanjutnya seorang patih karena segala keputusan ada di tangan Dewan Hindia Belanda. Dinyatakan pula pada Pasal 5, Sri Sultan akan mengampuni bupati yang selama dalam peperangan memihak kompeni. Sri Sultan tidak akan menuntut haknya (Pasal 6) atas Pulau Madura dan daerah-daerah pesisiran, yang telah diserahkan oleh Sri Sunan Pakubuwono II kepada kompeni dalam kontraknya pada tanggal 18 Mei 1746. Sebaliknya, kompeni akan memberi ganti rugi kepada Sri Sultan 10.000 real tiap tahunnya. Sedangkan Pasal 7, Sri Sultan akan memberi bantuan pada Sri Sunan Pakubuwono III jika sewaktu-waktu diperlukan. Sri Sultan berjanji akan menjual kepada kompeni (Pasal 8) bahan-bahan makanan dengan harga tertentu. Terakhir, pada Pasal 9, Sultan berjanji akan menaati segala macam perjanjian yang pernah diadakan antara raja-raja Mataram terdahulu dengan kompeni, khususnya perjanjian 1705, 1733, 1743, 1746, 1749.

Dalam penutup perjanjian ini, dari pihak VOC ditandatangani oleh N. Hartingh, W. Ossenberch; J. J. Steenmulder, C. Donkel, dan W. Fockens. Perlu ditambahkan pepati dalem (*rijk bestuurder/Chief of Administration Officer*) dengan persetujuan residen/gubernur adalah pemegang kekuasaan eksekutif sehari-hari yang sebenarnya (bukan di tangan Sultan).

Perjanjian tersebut tidak secara tersurat membagi wilayah Kerajaan Islam Mataram, tetapi pengangkatan Pangeran Mangkubumi sebagai Raja dengan hak turun temurun serta pelantikan Sri Sunan Pakubuwono III sebagai raja menyebabkan bekas wilayah Kerajaan Islam Mataram terbagi dua. Bahkan pembagian wilayah serta nama gelar kerajaan menjadi materi perdebatan yang sangat alot. Akhirnya, Perjanjian Giyanti membagi Kerajaan Islam Negara Mataram yang setengahnya menjadi hak Kerajaan Surakarta dan setengah lagi menjadi hak Pangeran Mangkubu-

mi.<sup>24</sup> Melalui perjanjian itu pula, Pengeran Mangkubumi diakui menjadi Raja atas setengah daerah pedalaman Kerajaan Jawa dengan Gelar *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalaga Khalifatulla Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Inggang Jumeneng Ing Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat Inggang Jumeneng Sepisan* atau lazim disebut dengan Sri Sultan Hamengkubuwono I.<sup>25</sup> Wilayah kekuasaan meliputi daerah-daerah Mataram (Yogyakarta), Pojong, Sukowati, Bagelen, Kedu, Bumigede, dan ditambah daerah mancanegara, yaitu Madiun, Magetan, Cirebon, separuh Pacitan, Kartosuro, Kalangbret, Tulungagung, Mojokerto, Bojonegoro, Ngawen, Sela, Kuwu, Wonosari, Grobogan. Pascaperjanjian Giyanti (Perjanjian Pembagian Daerah), Pengeran Mangkubumi dengan gelar Sultan Hamengku Buwono I segera menetapkan bahwa daerah Mataram yang ada di dalam kekuasaannya itu diberi nama Ngayogyakarta Hadiningrat dengan ibukota Ngayogyakarta (Yogyakarta), yang diumumkan pada tanggal 13 Maret 1755.

Beringin adalah sebuah hutan di mana terdapat desa kecil yang disebut *Pacethokan* yang dipilih sebagai ibukota dan pusat pemerintahan. Di tempat itu pula, terdapat pesangrahan Garjitowati yang dibuat oleh Susuhunan Paku Buwono II dan kemudian diganti dengan nama Ayodya. Pascapenetapan ibukota dan pusat pemerintahan, Sri Sultan Hamengkubuwono I memerintahkan rakyatnya membat hutan untuk mendirikan Keraton. Pembangunan Keraton menghabiskan waktu kurang lebih setahun dan peresmian ditandai dengan perpindahan Sri Sultan dari tempat sementara Pesangrahan Ambarketawang ke Keraton yang baru.

Jika dihitung dari tempat tinggal sementara dalam mengendalikn pemerintahan Ngayogyakarta pada 9 Oktober 1755, maka tepat kiranya jika catatan sejarah menulis perpindahan ke Keraton sekaligus peresm-

---

<sup>24</sup> Bandingkan Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogyakarta: Menurut Sejarah, Mencermati Perubahan, Menggagas Masa Depan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 4-7. Bandingkan Wiratna Sujarweni V., *Yogyakarta: Episode Jejak-jejak Mataram Islam* (Yogyakarta: Global Media Informasi, 2012).

<sup>25</sup> Djoko Dwiyanto, *Kraton Yogyakarta: Sejarah, Nasionalisme, dan Teladan Perjuangan* (Yogyakarta: Paradigma Indonesia, 2009), hlm. 46.

annya pada tanggal 7 Oktober 1756.<sup>26</sup> Sebagaimana dengan perjanjian Giyanti Pasal 1 yang menentukan, “Pangeran Mangkubumi diangkat sebagai Sultan Hamengkubuwono Senopati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayyidin Panotogomo Khalifatullah di atas separuh Kerajaan Mataram yang diberikan kepada beliau dengan hak turun-temurun pada ahli warisnya.” Di samping itu, kerajaraan dimungkinkan mengangkat pejabat pemerintahan dalam yang berfungsi menjalankan birokrasi pemerintahan, meskipun intervensi kolonial masih sangat tinggi. Bahkan, pengangkatan dan pemberhentian pepati dan bupati harus dengan persetujuan kompeni. Persyaratan yang menghendaki persetujuan Kompeni Belanda terhadap pengangkatan pepati dan bupati, secara tidak langsung, mereduksi derajat Yogyakarta sebagai negara berdaulat dan, secara implisit, berada di bawah kekuasaan Kompeni Belanda. Kedudukan tersebut bertahan hingga Indonesia merdeka, dan dari latar belakang sejarah itulah merangkai keistimewaan Yogyakarta.

## 2. Perkembangan Struktur Pemerintahan Yogyakarta

Bagian ini dimaksudkan untuk memotret perkembangan struktur pemerintahan Yogyakarta dan aspek-aspek yang melingkupinya. Sebagaimana diketahui, keberadaan Yogyakarta merupakan buah perjuangan Pangeran Mangkubumi melawan penjajah Kolonial Belanda yang berakhir di meja perundingan dengan sebuah perjanjian *Giyanti*. Kesuksesan Pangeran Mangkubumi memperjuangkan tanah airnya memulihkan kembali beberapa hak-hak tradisionalnya sebagai hak-haknya menjadi salah satu pewaris kerajaan Islam Mataram. Atas keberhasilan itu, Pangeran Mangkubumi diangkat sebagai raja dengan wilayah kekuasaan separuh wilayah Kerajaan Mataram.

Kesuksesan Pangeran Mangkubumi dalam membela tanah air dan kemudian diangkat sebagai raja, tidak terlepas dari cerita-cerita religius magis yang melingkupinya, berupa kesaktian yang luar biasa yang sangat di-

---

<sup>26</sup> *Op. Cit.*, hlm. 48.

sakralkan, diagungkan, dan menjadi pusat wibawa oleh masyarakatnya. Secara konsepsional, kerajaan digambarkan dalam lingkaran konsentris dengan menempatkan sultan sebagai pusat serta nilai tertinggi dan kemuliaan bagi kerajaan yang dijunjung tinggi bagi seluruh masyarakatnya. Religius magis yang meliputi konsepsi atas Sultan menempatkannya sebagai titisan dewa yang mampu berkomunikasi dan berada dalam dua alam yang berbeda.<sup>27</sup> Oleh sebab itu, rakyat Yogyakarta ketika itu, begitu meyakini keberadaan Sultan sebagai sumber kebenaran, kebajikan. Untuk itu, segala bentuk tindakan dan perbuatan Sultan menjadi titah yang tidak terbantahkan kebenarannya untuk kebesaran dan kemakmuran rakyat. Sultan benar-benar menjadi sumber satu-satunya segenap kekuatan dan kekuasaan yang melindungi rakyatnya dari segala bentuk ancaman yang membahayakan.<sup>28</sup>

Menempatkan Sultan sebagai pusat kerajaan tersebut menjadi lambang kemuliaan atas segala kekuasaan dan kearifannya menjadikan Sultan dalam posisi yang sulit dijangkau dalam pengertian urusan pemerintahan sehari-hari. Oleh karena itu, diperlukan perangkat organ tersendiri untuk menjalankan segala kekuasaan dan kearifan Sultan dalam pemerintahan sehari-hari yang berfungsi sebagai perantara dalam menjembatani kebajikan tersebut kepada rakyat.<sup>29</sup> Perangkat organ yang dimaksud adalah Keraton sebagai tempat kediaman Sultan bersama keluarga, sekaligus menjadi pusat pemerintahan.

Dalam lingkungan keraton terdapat kantor-kantor para pengeran dan bangsawan. Mereka merupakan saluran lapisan pertama dan melalui mereka perintah Sultan diteruskan kepada kelas priyai. Kelas priyayi juga berfungsi sebagai saluran komunikasi untuk laporan-laporan dari luar kepada Sultan. Keraton juga berfungsi pula sebagai penghubung antara Sultan dan negara luar. Negara luar yang dimaksud adalah para bupati yang ditunjuk oleh Sultan dan bertanggung jawab kepada Patih.

---

<sup>27</sup> *Op. Cit.*, hlm. 49.

<sup>28</sup> Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990), hlm. 28.

<sup>29</sup> *Ibid.*

Daerah yang mengitari atau sekeliling keraton disebut ibukota dan hal tersebut lazim disebut dengan negara. Penggunaan istilah negara untuk ibukota didasarkan pada keberadaan ibukota sebagai tempat membi-carakan dan memutuskan seluruh urusan kerajaan. Di dalam ibukota, seluruh bangsawan dan priyai tingkat tinggi tinggal. Demikian halnya kantor-kantor para pangeran, bangsawan, dan priyayi. Semuanya ber-tanggung jawab kepada patih atas seluruh pemerintahan kerajaan sejauh hal tersebut terkait dengan urusan-urusan di luar keraton.

Penempatan patih sebagai tempat para bupati dan priyayi bertang-gung jawab terkait soal-soal pemerintahan di luar keraton mendudukan patih sebagai organ yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pe-merintahan sehari-hari. Serangkaian dengan hal tersebut, patih juga menja-di tempat saluran berbagai kebijakan dan kemuliaan kekuasaan Sultan tersampaikan kepada rakyat (*kawulo*). Atas posisi demikian, patih menja-di pusat menuntut tanggung jawab segala bentuk penyelenggaraan pe-merintahan, baik dari Sultan maupun dari rakyat. Jika ditarik dalam konteks pemerintahan terkini, maka kedudukan patih dengan fungsi, tu-gas, dan wewenang yang terdapat di dalamnya merupakan jabatan se-tingkat dengan Perdana Menteri.

Lapisan ketiga dalam struktur pemerintahan Kerajaan Yogyakarta adalah *nagaragung* yang berarti ibukota besar atau negara besar. *Nagara-gung* yang dimaksud adalah daerah kekuasaan dan kedaulatan kerajaan. Daerah tersebut terpetakan dalam kabupaten-kabupaten yang dibagi da-lam beberapa *lunggu*, petak tanah, dan penduduk. Dalam lingkungan tersebut merupakan tempat kebendaan para pangeran dan priyayi tinggi. Dikatakan demikian karena, pada daerah-daerah itu, para pangeran dan priyayi tinggi diberi hak memungut pajak *in natura* atas nama Sultan. Mereka yang diberi hak-hak *lunggu* dinamakan *patuh* dan tidak diperke-nankan tinggal di daerah lunggunya, dan sudah menjadi ketentuan bah-wa para pangeran dan priyayi tingkat tinggi tinggal di lingkungan ibuko-ta. Ketentuan para pemilik *lunggu* untuk tinggal di ibukota serta larang-an tinggal di daerah *lunggu*-nya dimaksudkan untuk mempermudah

pengawasan oleh Sultan beserta para bangsawan lainnya, terutama jika terjadi konsolidasi kekuatan untuk memberontak dan memerdekakan diri. Hal tersebut terlihat dalam tulisan Burger<sup>30</sup> yang menyatakan:

“Bahaya (bagi penguasa Mataram) datang dari kaum bangsawan, terutama bangsawan tinggi dari daerah pantai. Sejarah masa silam senantiasa menjadi saksi akan hasrat kaum bangsawan di daerah pantai untuk merdeka. Para pangeran yang lebih dulu memerintah daerah-daerah itu, dan karena sungguh-sungguh merupakan penguasa, di zaman Mataram dijadikan keluarga istana (*courtier*) agar mereka kurang berbahaya.”

Pendapat Burger tersebut, secara tidak langsung, menegaskan bahwa pengkonsentrasian tempat tinggal para bangsawan dan priyai tinggi di ibukota dimaksudkan memaksimalkan pengawasan terhadapnya dari kemungkinan pergerakan politik memerdekakan diri melalui konsolidasi kekuatan dengan rakyat yang berada pada daerah *lunggu* para bangsawan dan priyai tinggi. Tidak diperkenalkannya para patuh tinggal di daerah *lunggu* menyebabkan masing-masing patuh memiliki wakil yang bertugas melaksanakan hak-haknya menarik pajak di masing-masing daerah *lunggu*. Wakil-wakil *patuh* yang ditugaskan melaksanakan hak-haknya menarik pajak disebut dengan *begel*. Selanjutnya, *begel* menyerahkan hasil-hasil pemungutan pajak kepada *patuh*, dan *patuh* menyetorkan ke kas perbendaharaan Sultan, setelah sebelumnya dipotong yang menjadi haknya.<sup>31</sup>

Lapisan struktur pemerintahan berikutnya adalah *negaragung*. *Negaragung* dalam penjelasan Selo Soemardjan adalah meliputi sejumlah kabupaten dengan masing-masing diperintah oleh bupati-polisi. Penyebutan bupati-polisi menunjukkan fungsi bupati sebagai polisi (penegak hukum yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban). Bupati tidak memiliki wakil di daerahnya dan, oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas-tu-

---

<sup>30</sup> Bandingkan *Op. Cit.*, hlm. 30.

<sup>31</sup> *Ibid.*

gasnya, diwujudkan melalui kerja sama dengan *bekel-bekel*. Tidak adanya representasi bupati di daerahnya masing-masing menunjukkan bahwa bupati tidak memiliki kekuasaan yang dapat mensubordinasi para *bekel*. Secara formal, tidak ada hubungan hirarki antara para bupati dengan para *bekel*, tetapi, umumnya, pengangkatan bupati direkrut dari kalangan bangsawan yang mengakibatkan, secara sosial, memiliki kekuatan pengaruh menggerakkan *bekel* dalam membantu melaksanakan tugas-tugas bupati.

Level terakhir dalam struktur pemerintahan adalah *mancanegara* atau negara asing.<sup>32</sup> Secara kewilayahan, posisi *mancanegara* terlalu jauh untuk dikategorikan sebagai bagian integral kerajaan. Penundukan terhadap daerah-daerah itu yang menjadikannya sebagai bagian dari kerajaan. Terhadap daerah-daerah *mancanegara*, Sultan memiliki sikap dan cara yang berbeda dalam memerintah. Para pangeran tidak diperkenankan memiliki *lunggu* di daerah-daerah *mancanegara*. Penentuan bupati di daerah *mancanegara* dilakukan sendiri secara langsung oleh Sultan melalui penunjukan yang dikehendakinya. Para bupati bertugas melaksanakan perintah Sultan di daerah masing-masing. Pelaksanaan tugas-tugas bupati berada di bawah pengawasan dan bimbingan langsung *patih* serta berkewajiban menyampaikan rasa hormat dan pajak ke kantor kas kerajaan tiga kali setahun.<sup>33</sup>

Lapisan-lapisan yang menunjukkan struktur pemerintahan tersebut, setidaknya, memperlihatkan adanya makna dan fungsi yang berbeda antara setiap lapisan pemerintahan. Keraton sebagai lapisan pertama dalam lingkaran konsentris, dalam bahasa Jawa, diisitilahkan dengan *parentah jero*, ‘pemerintahan dalam’. Tugas utamanya melayani segala kebutuhan dan keperluan pribadi Sultan dan keluarga, seperti mempersiapkan dan melaksanakan upacara ritual keraton. Selain itu, pemerintahan dalam juga berfungsi sebagai perantara penghubung Sultan dengan pemerintahan luar.

---

<sup>32</sup> Ki Abdacarakatama, *Op. Cit.*, hlm. 25-27.

<sup>33</sup> Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial Di Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990), hlm. 31.

Selanjutnya, lapisan-lapisan yang berada pada lingkaran bagian luar disebut dengan *parentah jaba*, 'pemerintahan luar'. Pemerintahan luar dikepalai oleh seorang *patih* yang pada umumnya diangkat dari keturunan bangsawan yang paling cakap, terpercaya, dan paling setia. Patih yang berkuasa memimpin pemerintahan luar mewakili negara, *negaragung*, dan *mancanegara*. Bupati-bupati yang diangkat masing-masing bertanggung jawab atas daerah-daerah yang dipimpinnya yang disebut *kabupaten*. Masing-masing daerah kabupaten dibagi lagi menjadi beberapa distrik yang dipimpin oleh seorang *panji*, dan sejak tahun 1926, diubah namanya menjadi *wedana*. Tiap distrik dibagi lagi menjadi beberapa *onder distrik* (kecamatan) yang diperintah oleh seorang *asisten panji*, tetapi kemudian diganti dengan nama *asisten wedana*, dan terakhir dengan nama *panewu*. Bentuk pertanggungjawaban atas seluruh jabatan-jabatan bersifat hirarkis. Setiap pejabat bertanggung jawab melaksanakan setiap tugas dan perintah atasan serta melaporkan seluruh peristiwa-peristiwa penting yang terjadi di wilayah tugasnya<sup>34</sup>.

Meskipun perangkat-perangkat pemerintahan begitu banyak dan tersebar di seluruh wilayah kerajaan, tetapi satuan-satuan pemerintahan yang bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat akar rumput belum tersentuh sama sekali, terutama masyarakat di wilayah pedesaan. Antara tahun 1755 hingga tahun 1918, satuan-satuan masyarakat desa masih hidup secara alamiah dalam satuan-satuan kelompok, tanpa menjadi bagian dari satuan struktur pemerintahan secara keseluruhan. Desa dapat dikatakan sebagai sekedar perkumpulan masyarakat petani Jawa yang tidak memiliki bentuk dan struktur sebagaimana layaknya organisasi. Setelah tahun 1918, desa-desa sudah mulai diorganisir dan diberi bentuk sebagai satuan-satuan masyarakat hukum yang bersifat otonom. Sepuluh hingga dua puluh desa digabung menjadi *onder distrik* yang bersifat administrasi (tidak otonom) yang dikepalai oleh seorang *asisten panji* yang ditunjuk oleh Patih<sup>35</sup>. Empat hingga enam *onder distrik* digabung

---

<sup>34</sup> *Op. Cit.*, hlm. 34.

<sup>35</sup> *Op. Cit.*, hlm. 35.

bungkan menjadi suatu distrik yang diperintah oleh *wedana*. Empat hingga enam distrik digabung menjadi satu kabupaten yang diperintah oleh seorang *bupati*. Baik *wedana* maupun bupati ditunjuk oleh Sultan dan bertanggung jawab kepada *patih*.

Perkembangan struktur pemerintahan Kesultanan Yogyakarta terus berdinamika seiring dengan kompleksitas kepentingan antara pihak Belanda yang ingin lebih memperkuat posisinya atas bekas kerajaan Mataram dan pihak Sultan, pada sisi lainnya, yang berkeinginan berdaulat penuh dan terbebas dari campur tangan kompeni Belanda. Setiap suksesi kepemimpinan dalam kerajaan atau setiap seorang putra mahkota hendak naik tahta, Kompeni Belanda senantiasa mengajukan perjanjian-perjanjian politik. Hal ini karena dalam proses suksesi dalam kerajaan tidak jarang terjadi pertentangan dan perebutan antara para pewaris, dan hal tersebut menjadi lahan produktif bagi kompeni untuk memainkan dukungannya melalui perjanjian-perjanjian tertentu yang sedikit demi sedikit mereduksi kekuasaan Sultan. Tidak heran, jika kemudian rata-rata putra mahkota sebelum menduduki tahta kesultanan dihadapkan dengan perjanjian politik.

Meskipun dikemas dengan politik kepentingan oleh pihak kompeni, gagasan-gagasan politik *transformatif* mulai muncul dalam ranah perjanjian politik saat Putra Mahkota Gusti Dorajatun hendak bertahta menggantikan ayahnya, Sri Sultan Hamengkubuwono VIII, yang wafat pada 1939. Ide-ide demokrasi dalam perjanjian politik dimunculkan oleh Kompeni Belanda yang diwakili oleh L. A. Adam yang menghendaki dibentuknya suatu lembaga dalam pemerintahan, yang disebut dengan *Balai Agung*, yang berfungsi sebagai penasihat Sultan. Gagasan *Balai Agung* atau Dewan Agung sama sekali tidak ditolak oleh Sultan sebab lembaga yang sama pernah dibentuk sebelumnya pada 1906 yang beranggotakan menteri-menteri kerajaan.

Isu dasar yang menjadi kutub perdebatan antara Kolonial Belanda dengan Sri Sultan adalah soal cara pengisian keanggotaan Dewan Agung. Meskipun Dewan Agung dikemas dengan konsepsi demokrasi oleh

kompeni Belanda, tetapi motif politik kepentingan dalam rangka pengawasan terhadap gerakan politik Sultan mengakibatkan ide-ide demokrasi yang dihembuskan di balik Dewan Agung mengalami defleksi dari konsepsi yang sesungguhnya. Gubernur Jenderal Belanda menghendaki agar anggota Dewan Agung diangkat oleh Gubernur Jenderal bersama Sultan. Motif di balik keinginan Gubernur Jenderal untuk terlibat dalam pengangkatan anggota Balai Agung jelas bertujuan untuk menunjuk orang-orangnya guna mewakili kepentingan kompeni dalam mengawasi berbagai kebijakan pemerintahan Sultan. Sikap diametral ditunjukkan oleh Sultan, yang dengan sudut pandang demokrasi, jauh lebih maju dan radikal karena menghendaki pengisian keanggotaan Dewan Agung bukan diangkat, tetapi dipilih oleh rakyat secara langsung dan bersifat rahasia.<sup>36</sup> Secara tidak langsung, Sultan menghendaki adanya partisipasi rakyat dalam pemerintahan melalui wakil-wakilnya yang duduk di Dewan Agung. Perbedaan pandangan yang tajam dalam pengisian keanggotaan berakibat pada gagalnya pembentukan Balai Agung.

Gagalnya Balai Agung dibentuk menjadi keuntungan kedua belah pihak. Jika Balai Agung berhasil dibentuk dan dipilih secara langsung oleh rakyat dapat berimplikasi pada kemungkinan terpilihnya pemimpin-pemimpin rakyat yang dapat menjadikan Balai Agung sebagai tempat mengomunikasikan dan mengatur strategi gerakan yang dapat mengancam keberadaan kompeni dan segala kepentingannya. Selanjutnya, keuntungan Sultan adalah berkurangnya pengawasan, terutama jika pengisian anggota Balai Agung ditunjuk oleh Sultan bersama Gubernur Jenderal.

Perdebatan lain yang juga sangat menyita waktu dalam konstruksi pemerintahan adalah soal tentara keraton (*legium*). Kepentingan terbesar pihak Belanda dengan tentara Keraton adalah persiapan tentara cadangan dalam menghadapi ancaman perang dunia kedua. Belanda sangat sadar bahwa untuk membangun kekuatan militer yang dipercaya oleh

---

<sup>36</sup>Bandingkan *Op. Cit.*, hlm. 48-49.

orang Jawa harus dibentuk dari kesatuan tentara keraton yang dipimpin oleh Sultan. Namun, Belanda berkeinginan agar program latihan dan komando berada di tangannya. Hal tersebut ditentang oleh Sultan. Sultan bertahan dengan pandangan bahwa seluruh tentara keraton tetap berada dalam pimpinannya serta komando dan program latihan dilaksanakan oleh perwira-perwira yang dipilihnya. Keinginan Belanda terhadap penguasaan latihan dan komando terhadap tentara keraton berhasil pula digagalkan oleh Sultan. Salah satu yang tidak berhasil diperjuangkan oleh Sultan Hamengkubuwono IX adalah ketentuan *Perjanjian Giyanti* terkait keterlibatan Gubernur Jenderal Belanda dalam pengisian jabatan patih. Ketentuan *Perjanjian Giyanti* tersebut diusulkan oleh Sultan untuk dihapuskan dan direvisi menjadi *patih diangkat oleh Sultan dan bertanggung jawab kepadanya*. Dapat dipastikan, ketentuan tersebut tidak akan diterima pihak Kompeni Belanda, dan hal tersebut bertahan hingga Belanda terusir dari tanah air. Berdasarkan narasi tersebut, tampak jelas bahwa DIY hingga Indonesia merdeka telah memiliki struktur pemerintahan yang bersifat asli sejak Sri Sultan Hamengkubuwono I sampai dengan Sri Sultan Hamengkubuwono X.

Tabel 3.2 Fase Pertumbuhan Status dan Sebutan Daerah Istimewa Yogyakarta maupun Dasar Hukumnya

No	Nama	Status	Dasar Hukum
1	Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alam	Dua Daerah Swapraja ( <i>zelfbestuurende Landschappen</i> )	Ketentuan-ketentuan sebelum Proklamasi 17-8-1945
2	Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat Negeri Pakualaman	Dua Daerah Istimewa dalam Negara RI	Amanat Sri Sultan 5-9-1945 dan Amanat Sri Paku Alam pada tanggal yang sama
3	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia	Satu Daerah Istimewa dengan dua kepala daerah (Sri Sultan dan Sri Paku Alam)	Amanat 30-10-1945 yang ditandatangani oleh Sri Sultan HB XI dan Sri Paku Alam VIII

No	Nama	Status	Dasar Hukum
4	Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta, Kasultanan Surakarta, Kadipaten Pakualaman, dan Kadipaten Mangkunegaran	Penjelasan UU nomor 1 tahun 1945
5	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia Yogyakarta (Kasultanan dan Paku Alaman)	Satu Daerah Istimewa yang Meliputi Kasultanan Yogayakarta dan Kadipaten Paku Alaman dengan Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alaman VIII sebagai Kepala Daerah	Maklumat nomor 14, tanggal 11-4-1946 dan Maklumat nomor 15 tanggal 11-4-1946
6	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia (Kasultanan dan Paku Alaman)	Sda	Maklumat nomor 17 tanggal 11-4-1946
7	Daerah Istimewa Yogyakarta	Sda	Maklumat nomor 18 yang ditandatangani oleh Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 18 Mei 1946
8	Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta	Sda, dan seperti halnya nomor 4, ini pun belum pernah terwujud dan belum pernah ditentukan siapa kepala daerahnya	Penetapan Pemerintah NO 16/S.D. Tahun 1946
9	Daerah Istimewa Kasultanan dan Paku Alaman di Yogyakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman	Diktum Keempat butir (1) penetapan Pemerintah No 16/S.D. Tahun 1946
10	Daerah Istimewa Yogyakarta	Sdr.Sri Sultan HB sebagai kepala daerah dan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah	UU nomor 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta jo UU nomor 22/1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

No	Nama	Status	Dasar Hukum
11	Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Penegasan status ganda (sebagai Wilayah Administrasi dan sebagai Daerah Otonom) Sri Sultan HB IX sebagai Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta	UU nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
12	Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Status otonomi di tingkat kabupaten/kota dan kedudukan provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat. Gubernur dan Wakil Gubernur di pilih melalui DPRD Provinsi (sesuai dengan UU nomor 22/1999). Pada tahun 2003 Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sempat menimbulkan polemik dengan penetapan langsung atau melalui mekanisme sesuai UU nomor 22/1999	UU nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah
13	Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Status Otonomi di tingkat kabupaten/kota dan kedudukan provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat. Gubernur dipilih secara demokratis (hal ini diasumsikan dengan pemilihan secara langsung). Sultan HB X dan PA VIII sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur akan berakhir pada 2008, di mana Sultan HB X tidak bersedia lagi	UU nomor 32 tahun 2004

No	Nama	Status	Dasar Hukum
		untuk duduk sebagai Gubernur, Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah akan mengacu pada ketentuan dalam UU nomor 32 tahun 2004	
14	Daerah Istimewa Yogyakarta	Kewenangan Keistimewaan DIY berada di provinsi yang meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertahanan, dan tata ruang. DIY memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang Istimewa. Sultan dan Paku Alam yang bertahta ditetapkan sebagai Gubenur dan wakil Gubernur	UU nomor 13 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

### 3. Integrasi Kasultanan Yogyakarta dalam NKRI Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945

Langkah pertama yang sangat tepat yang dilakukan Sri Sultan dan Sri Paku Alam dalam menyambut Proklamasi 17 Agustus 1945 ialah dengan pengintegrasian Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman melalui Amanat 5 September 1945. Amanat ini dibuat secara terpisah oleh dua kepala daerah swapraja tersebut pada tanggal yang sama dan dengan isi yang sama pula. Pada butir pertama amanat tersebut dengan Sri Sultan menyatakan “*Bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia*”. Demikian pula Sri Paku Alam menyatakan dengan tegas “*Bahwa Negeri*

*Paku Alam, yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.*<sup>37</sup>

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa dua amanat tersebut merupakan embrio terbentuknya DIY. Sejak dikeluarkannya Amanat 30 September 1945, pada hakikat dan praktiknya, Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman telah dipersatukan dan telah menjelma menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam hal ini, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII telah menjadi satu dalam segala hal dan tindakannya, untuk kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, mewakili seluruh rakyat DIY. Hal ini semakin kokoh setelah dikeluarkannya Maklumat No 18 Tahun 1946 tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di seluruh DIY.<sup>38</sup>

Berita kekalahan militer Jepang pada beberapa perang tersiar luas di seluruh dunia. Tidak terkecuali berita tersebut sampai di telinga para pemimpin pergerakan nasional, dan dijadikan sebagai momen kesempatan untuk merebut dan memproklamasikan kemerdekaan Indonesia. Momen tersebut digunakan secara tepat oleh para tokoh-tokoh muda pemimpin pergerakan nasional yang dipimpin oleh Soekarno dan Mohammad Hatta untuk memproklamasikan Republik Indonesia, tepat pada tanggal 17 Agustus 1945. Berita tentang kemerdekaan Indonesia juga sampai di Yogyakarta. Beberapa tokoh yang sekian lama menjalin komunikasi dengan pergerakan nasional Jakarta secara *intens* berkomunikasi dan menerima instruksi dari Jakarta untuk menjelaskan kepada masyarakat tentang kemerdekaan Indonesia. Tokoh-tokoh pergerakan nasional di Yogyakarta yang ditugaskan untuk menyebarkan informasi kemerdekaan Indonesia adalah para anggota *Hookookai* yang dibentuk oleh Jepang. Pertemuan anggota *Hookookai* kemudian menyelenggarakan pertemuan dan membentuk Komite Nasional Indonesia untuk daerah Yogyakarta, tanpa menunggu perintah resmi dari Jakarta. Anggota-ang-

---

<sup>37</sup> Butir 1 Amanat 5 September 1945 dalam Purwokusumo, *Daerah Istimewa Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1985), hlm. 15-16.

<sup>38</sup> Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Kelatanegaraan Indonesia: Sebuah Pendekatan, Sejarah Hukum dan Teori Kekuasaan* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 121.

gotanya terdiri atas mereka yang dengan gigih memperjuangkan kemerdekaan Indonesia. Di antara kelompok-kelompok yang terwakili dalam KNI adalah kelompok nasionalis, sosialis, keagamaan, kaum tani, kaum buruh, dan organisasi pemuda, wanita, dan pemuka pemerintahan di Yogyakarta yang diangkat berdasarkan penunjukan.

Apresiasi masyarakat Yogyakarta yang begitu semangat terhadap kemerdekaan bangsa Indonesia, secara sosiologis, menunjukkan sikap masyarakat akan hasratnya untuk menjadi bagian dari kemerdekaan itu. Tidak sedikit pergerakan masyarakat dalam menyambut dan mempertahankan kemerdekaan tidak lagi melalui restu Sri Sultan Hamengkubuwono IX, seperti pembentukan KNI di Yogyakarta beserta beberapa KNI di kabupaten. Seluruh kekuatan pergerakan nasional bekerja tanpa pamrih dengan semangat meraih kemerdekaan yang sekian lama diimpikan sebagai bangsa. Semua kekuatan rakyat menyatu tanpa melihat latar belakang sosial, suku, agama, ras, dan budaya, dalam satu bahasa kebangsaan Indonesia. Semangat tersebut tidak terkecuali bagi masyarakat Yogyakarta.

Perubahan serba cepat yang berlangsung di tengah masyarakat yang menunjukkan semangat dalam persatuan rakyat Indonesia menjadi bangsa yang merdeka dipahami dengan cekatan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX. Ia segera mengambil langkah-langkah yang mendukung semangat kemerdekaan masyarakat Yogyakarta dalam persatuan kebangsaan Indonesia. Langkah Sultan diwujudkan dalam bentuk Amanat Sri Paduka Ingkeng Sinuwun Kanjeng Sultan yang berisi antara lain:<sup>39</sup>

Kami Hamengkubuwono IX, Sultan Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat, menyatakan:

- a. Bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.

---

<sup>39</sup> Djoko Dwiyanto, *Kraton Yogyakarta: Sejarah, Nasionalisme, dan Teladan Perjuangan* (Yogyakarta: Paradigma Indonesia, 2009), hlm. 502-503.

- b. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu, berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini, segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada di tangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.
- c. Bahwa hubungan antara Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Republik Indonesia bersifat langsung dan kami bertanggung jawab atas negeri kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Kami memerintahkan agar segenap penduduk dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini. Ngayogyakarta Hadiningrat, 28 Puasa Ehe 1876 Atau 5-9-1945 Hamengkubuwono IX.

Konteks pernyataan tersebut menegaskan bahwa bentuk pemerintahan Yogyakarta berbentuk kerajaan dan keberadaannya sebagai salah satu daerah dalam NKRI, berkedudukan sebagai daerah istimewa. Bentuk kerajaan Yogyakarta adalah bentuk asli pemerintahan yang telah ada jauh sebelum Indonesia merdeka dan diakui oleh negara-negara lainnya. Kerajaan Yogyakarta juga bergabung dalam NKRI tanpa mengubah bentuk pemerintahannya sebagai kerajaan. Bahwa bergabungnya Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dalam NKRI memberi kedudukan baru terhadap Sultan sebagai Kepala Daerah yang bertanggung jawab langsung kepada presiden atas wilayahnya. Melalui amanat tersebut, secara sederhana, Sulta memiliki dua kualitas setelah Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat bergabung ke dalam NKRI. *Pertama*, dalam konteks Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat, Sultan berkedudukan sebagai Raja. *Kedua*, dalam konteks bagian dari NKRI, Sultan berkedudukan sebagai Kepala Daerah. Jauh hari sebelumnya, pada tanggal 19 Agustus 1945, Presiden Soekarno mengirim surat yang ditujukan kepada Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII yang berisi mengakui keberadaannya sebagai penguasa daerah Yogyakarta dan memberi status khusus ke-

pada keduanya. Namun, surat tersebut masih ditahan selama 18 hari, menunggu sikap Sri Sultan dan Paku Alam. Setelah amanat disampaikan oleh Sri Sultan bersama Paku Alam sebagaimana tertulis di atas, yang intinya bergabung ke dalam NKRI pada tanggal 5 September 1945, maka keesokan harinya, 6 September 1945, piagam kedudukan Yogyakarta yang tertanggal 19 Agustus 1945 diserahkan kepada Sri Sultan dan Paku Alam.<sup>40</sup>

Pascaamanat Sri Sultan dan Paku Alam disertai dengan penyerahan Piagam Kedudukan Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang meneguhkan keistimewaan Yogyakarta dalam hubungan dengan NKRI dengan mengakui posisi Sri Sultan dan Paku Alam sebagai Raja sekaligus Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY, maka amanat Sri Sultan serta Piagam Kedudukan dari Presiden menunjukkan bahwa titik tekan keistimewaan Yogyakarta terletak pada kedudukan Sri Sultan sebagai raja merangkap Kepala Daerah.

Sejak saat itu, perkembangan dinamika pemerintahan DIY sedikit banyak berada dalam gerak perubahan-perubahan politik nasional, terutama terkait hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Permasalahan kemudian yang banyak muncul di masa-masa awal revolusi adalah terkait dengan penataan struktur pemerintahan, baik di tingkat pemerintah pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah. *Balai Agung*, yang pernah menjadi bagian dari penataan institusi demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Yogyakarta sebelum Indonesia merdeka, kembali muncul dalam konteks dan konsep NKRI.

Sebelum ketentuan mengenai pengaturan DPRD ditetapkan oleh pemerintah, Sri Sultan dan Pakualam telah mengeluarkan Maklumat Nomor 18 tertanggal 18 Mei 1946 tentang pembentukan DPRD DIY hingga kabupaten dan kota dengan mengacu pada Pasal 18 UUD 1945. Lebih jauh lagi, Maklumat Nomor 7 Tahun 1945 menjadi dasar pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan yang mulai berlaku pada

---

<sup>40</sup> Aloysius Soni Bl de Rosari (ed.), *Monarki Yogyakarta Inkonstitusional?*, (Jakarta: Kompas, 2011), hlm. 63-64.

tanggal 6 Desember 1945.<sup>41</sup> Sejauh pembentukan organ-organ pemerintahan daerah, seperti DPRD dan Dewan Pemerintahan kedudukan DIY, masih merujuk langsung ke Pasal 18 UUD 1945. Kota Yogyakarta, baik yang menjadi bagian dari Kesultanan maupun yang menjadi bagian dari Pakualaman, telah dapat membentuk DPR Kota dan Dewan Pemerintahan Kota yang dipimpin oleh dua bupati: untuk Kota Kasultanan dan Pakualaman, meskipun Kota Yogyakarta belum menjadi kota praja atau kota otonom sebab kekuasaan otonomi yang meliputi berbagai bidang pemerintahan masih tetap berada di tangan pemerintah DIY. Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, Pasal 1 menentukan bahwa di daerah keresidenan Surakarta dan Yogyakarta dikecualikan untuk membentuk KND mengingat kedudukannya sebagai keresidenan (administrasi) Yogyakarta dan Surakarta.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1947 menentukan, khususnya Pasal 1 yang menyatakan bahwa Kabupaten Kota Yogyakarta, yang meliputi wilayah Kasultanan dan Pakualaman serta beberapa daerah dari Kabupaten Bantul (yang sekarang menjadi Kecamatan Kotagede dan Umbulharjo), ditetapkan sebagai daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Perubahan kedudukan dari keresidenan menjadi Kota Praja Yogyakarta dan Surakarta menjadi permasalahan tersendiri dengan keberadaannya di bawah DIY. Kedudukan DIY sendiri, dalam konteks NKRI, dilegitimasi melalui Amanat Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Pakualam VIII yang ditindaklanjuti oleh presiden dengan penyerahan Piagam Kedudukan Yogyakarta sebagai daerah istimewa dengan mengangkat Sri Sultan dan Pakualam, masing-masing sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Kepala Daerah DIY. Keberadaan Piagam Kedudukan Yogyakarta dan Amanat Sri Sultan dan Pakualam seakan menjadi kontrak antara Pemerintah Republik Indonesia

---

<sup>41</sup> *Op. Cit.*, hlm. 71.

dengan Kasultanan Yogyakarta untuk bergabung dalam NKRI dengan kedudukan dan keadaan pemerintahan sebagaimana adanya saat itu.

Amanat Sultan merupakan pernyataan sikap atas segala hak asal-usulnya yang bersifat asli untuk daerah Yogyakarta. Selanjutnya, penyerahan Piagam Kedudukan Yogyakarta dari Pemerintah Republik Indonesia, sekaligus mengangkat Sri Sultan dan Pakualam masing-masing sebagai gubernur dan wakil gubernur, merupakan bentuk pengakuan atas amanat Sri Sultan akan kedudukannya dengan segala hak asal-usulnya yang bersifat asli.

## G. Dasar-Dasar Pengaturan Keistimewaan Yogyakarta dalam NKRI

### 1. Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta menurut UUD 1945

Otonomi daerah dan hak asal-usul yang bersifat istimewa merupakan bagian dari materi perdebatan dalam mengkonstruksi bentuk susunan negara di antara para pendiri negara. Konsepsi otonomi daerah dan pengakuan hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa terangkai dengan konsep bentuk negara kesatuan yang dipilih oleh para pendiri bangsa Indonesia. Normatifitasnya kemudian dapat dilihat dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yang 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-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Lebih lanjut, dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menguraikan antara lain:

- a. Oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungan yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechts-*

- gemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendikan atas dasar permusyawaratan.
- b. Dalam teritori negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelandschappen* dan *volks-gemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Menelusuri jejak sejarah kehadiran Pasal 18 UUD 1945, sesungguhnya, secara substansi, tidak lepas dari realitas satuan-satuan masyarakat hukum yang telah memiliki susunan pemerintahan tersendiri serta lingkungan sosial budaya yang berbeda antara satu dengan lainnya. Salah satu sarana tepat untuk mengakomodasi keanekaragaman bangsa dalam bingkai NKRI adalah dari pelaksanaan asas otonomi dan pengakuan hak asal-usul yang bersifat istimewa terhadap satuan-satuan masyarakat hukum yang masih hidup di tengah masyarakat.

Tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan Pasal 18 UUD 1945, secara tidak langsung, menjadi dasar konstitusional sekaligus landasan bagi Sultan mengintegrasikan Yogyakarta ke dalam NKRI. Sebagai rangkaian semangat otonomi di bawah UUD 1945, baik secara langsung maupun tidak langsung, mengakui bahwa terdapat tingkatan pemerintahan di bawah Pemerintah pusat yang memiliki kemandirian menyelenggarakan urusan pemerintahan dan karena itu, menjadi penting untuk membentuk pula Komite Nasional Daerah (KND). Konsepsi KND tidak lepas dari keberadaan KNIP, hal mana dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD

1945 menyatakan, “sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaan dijalankan oleh presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.”

Sekalipun UUD 1945 telah ditetapkan sebagai UUD Republik Indonesia, tetapi terkesan masih menyisakan perdebatan dan sudut pandang yang berbeda soal konsepsi demokrasi terkait dengan sistem pemerintahan. Tidak heran, jika beberapa kelemahan bawaan UUD 1945, sebagaimana lazimnya UUD bagi negara baru merdeka, dengan mudah dimanfaatkan untuk mengubah sistem pemerintahan. Pada akhirnya, sistem *quasi presidensil* yang dianut dalam UUD 1945 bergeser menjadi sistem parlementer melalui Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945, yang berbunyi:

“Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.”

Sebelumnya, KNIP, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal IV Aturan Peralihan, hanya sekedar pembantu presiden menjalankan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA yang berada di tangan presiden. Setelah dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden tanggal 16 Oktober 1945, fungsi KNIP tidak saja sebagai pembantu presiden, tetapi disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN, serta menyetujui bahwa pekerjaan KNIP sehari-hari dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada KNIP. Badan Pekerja secara tidak langsung mengambil alih tugas-tugas pemerintahan sehari-hari (*real executive*). Hal tersebut semakin nyata dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 tentang Susunan dan Pembentukan Kabinet

II yang mengangkat Sultan Syahrir sebagai Perdana Menteri sekaligus mempertegas bahwa tanggungjawab pemerintahan sehari-hari berada di tangan menteri-menteri.

Suasana politik ketatanegaraan serta formasi sistem pemerintahan yang terbentuk berdampak pula pada formasi sistem pemerintahan di daerah-daerah otonom. Hal tersebut tampak dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Komite Nasional Daerah. Undang-undang tersebut mengecualikan Yogyakarta dan Surakarta untuk membentuk KND mengingat kedudukannya sebagai karesidenan DIY. Pengecualian pembentukan KND, baik di Yogyakarta maupun di Surakarta, tidak lepas dari belum ditemukannya format pola hubungan yang tepat antara pemerintah pusat dan daerah Yogyakarta dan Surakarta. Hal tersebut tampak dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“Tentang Yogyakarta dan Surakarta, dalam surat pengantar rancangan Undang-Undang tersebut diterangkan bahwa ketika merundingkan rancangan itu, B. P. Pusat tidak mempunyai gambaran yang jelas. Jika begitulah surat pengantar, sekiranya pemerintah menganggap perlu untuk daerah tersebut diadakan aturan yang berlainan, Badan Pekerja bersedia menerima untuk membicarakan rancangan Undang-undang yang mengenai daerah itu.”

Tidak adanya gambaran yang jelas bagi Badan Pekerja mengenai konsepsi yang tepat dalam mengatur, baik hubungan antara pemerintah pusat dan DIY serta model pengaturan organisasi pemerintahannya, mengingat kedudukan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa, yang dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen menghendaki pengaturan mengenai daerah otonom agar memperhatikan hak-hak asal usul suatu daerah. Sebagaimana diketahui, secara historis, sejak zaman Belanda hingga setelah Indonesia merdeka, Yogyakarta telah berdiri sebagai satu pemerintahan dengan hak-hak asal usul yang bersifat asli. Meskipun demikian, Sri Sultan melalui Maklumat Nomor 7 Tahun 1945 yang ber-

laku pada tanggal 6 Desember 1945, memerintahkan untuk membentuk Dewan Perwakilan Rakyat hingga ke tingkat kelurahan. Gebrakan-gebrakan tersebut menunjukkan komitmen Sri Sultan pada NKRI dan demokrasi perwakilan permusyawaratan sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan.

Setelah diberlakukan selama kurang lebih tiga tahun, berbagai perkembangan yang berlangsung di seputar penyelenggaraan pemerintahan daerah hingga menyisakan permasalahan-permasalahan yang sulit dipecahkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Selain singkat, juga dibuat serba mendesak dan dalam situasi darurat. Hal tersebut kemudian mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Tidak ketinggalan, di dalamnya menyinggung soal Daerah Istimewa yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) dan (6). Ketentuan Pasal 1 ayat (2) berketentuan sebagai berikut:

“Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul, dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan Undang-Undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan provinsi, kabupaten, atau desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.”

Bahwa penetapan suatu Daerah Istimewa dilaksanakan melalui Undang-Undang, termasuk nama, batas-batas, tingkatan, hak dan kewajiban daerah-daerah, dengan mengingat hak asal-usul pemerintahan sendiri yang telah dimiliki sebelum Republik Indonesia terbentuk. Selanjutnya, Pasal 18 yang terdiri atas 7 ayat sebagai berikut:

“Ayat (5) Kepala Daerah istimewa diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan, dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu. (6) Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah oleh presiden dengan

mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.”

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menerangkan bahwa Daerah Istimewa, sebagaimana tersebut dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, termasuk dalam pengaturan undang-undang ini. Lebih jauh diterangkan bahwa prinsip dasar struktur pemerintahan Daerah Istimewa tidak berbeda dengan prinsip dasar struktur pemerintahan daerah pada umumnya. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan berada di tangan dan diselenggarakan oleh rakyat melalui DPRD. Artinya, kekuasaan pemerintahan sehari-hari, baik di daerah otonom biasa maupun di daerah istimewa, dijalankan oleh DPRD dengan memilih dan membentuk anggota Dewan Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Pasal 34 menyatakan, “Dewan Pemerintah Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari: mereka itu bersama-sama atau masing-masing bertanggung jawab terhadap DPRD dan diwajibkan memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. Berdasarkan pasal tersebut, dapat dipahami jika pola sistem pemerintahan di bawah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 mengikuti pola sistem pemerintahan parlementer, sebagaimana berlaku ketika itu di tingkat pemerintahan pusat yang berubah sejak diumumkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945.

Dimensi mendasar yang menjadi pembeda antara daerah-daerah istimewa dengan daerah-daerah otonom biasa terletak pada cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, seperti diatur dalam Pasal 18 ayat (5) dan (6) tersebut di atas. Ketentuan tersebut, secara tidak langsung, membatasi presiden untuk menetapkan Kepala Daerah hanya kepada keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu sejak zaman sebelum Indonesia berdiri. Artinya, presiden tidak memiliki calon alternatif sebagaimana dalam daerah otonom provinsi pada umumnya yang dimungkinkan memilih salah satu dari minimal dua calon Kepala Daerah yang diusulkan oleh DPRD Provinsi. Ketentuan tersebut adalah kompensasi penghormatan dan penghargaan yang harus diberikan atas berga-

bungnya daerah-daerah yang telah berdiri dan memiliki pemerintahan sendiri, tetapi berbesar hati untuk bergabung dalam wadah NKRI. Kesultanan Yogyakarta dan Paku Alam Surakarta adalah contoh dari hal tersebut. Atas dasat itu, Pasal 18 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ditujukan kepada dua daerah kerajaan tersebut.

Jika ditelaah secara mendalam, ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dihubungkan dengan daerah istimewa, secara normatif, berisiko menimbulkan banyak permasalahan di seputar penyelenggaraan pemerintahan. Di antara risiko yang mungkin dapat muncul adalah: *pertama*, sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (3) Kepala Daerah karena jabatannya menjabat Ketua Dewan Pemerintah Daerah. Atas jabatannya sebagai Ketua Dewan Pemerintah Daerah secara otomatis memimpin penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan kepadanya dibebankan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta wajib memberi keterangan kepada DPRD jika diperlukan (Pasal 34). Namun, pada saat yang sama, kedudukan Ketua Dewan Pemerintah Daerah sebagai *exofficio* jabatan Kepala Daerah mengakibatkan dalam kualitas Ketua Dewan Pemerintah Daerah dapat mengontrol DPR dan DPD, seperti diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Sekalipun dinyatakan bahwa DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, tetapi kontrol tertinggi berada di tangan Kepala Daerah *exofficio* Ketua Dewan Pemerintah Daerah.

*Kedua*, secara konsepsional, Kepala Daerah memiliki masa jabatan, tidak terkecuali dengan Kepala Daerah pada daerah istimewa. Oleh karena itu, setiap periode terjadi pengangkatan kembali Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terhadap siapa yang menjadi ahli waris. Masalahnya kemudian, tidak ada pembatasan bagi presiden bahwa yang harus diangkat sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah ahli waris yang tengah berkuasa, tetapi keturunan yang berkuasa di daerah itu sebelum Republik Indonesia berdiri. Berdasarkan hal tersebut, berarti presiden dapat saja mengangkat bukan dari putra mahkota, melainkan keturunannya yang lain. Kondisi tersebut dapat menyebabkan terjadinya

dualisme kepemimpinan yang dapat memicu pertentangan antara pemimpin tradisional dalam hal ini raja yang berkuasa dengan Kepala Daerah yang ditunjuk dan diangkat oleh presiden.

Terlepas dari asumsi perdebatan tersebut, Yogyakarta pada akhirnya memperoleh bentuk hukumnya sebagai daerah istimewa dalam NKRI berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY yang berhak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY sama sekali tidak menyinggung soal cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, melainkan lebih banyak membahas soal penataan struktur pemerintahan dan urusan yang diserahkan kepada Yogyakarta sebagai daerah istimewa. Masalah struktur pemerintahan berkaitan dengan pembentukan DPRD dengan jumlah keanggotaan sebanyak empat puluh orang. Selain urusan yang termasuk dalam Pasal 23 dan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, urusan lain sebagai daerah istimewa sebagaimana diuraikan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 meliputi antara lain:

- a. Urusan Umum (tata usaha), yang meliputi:
  - 1) Pekerjaan persiapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sendiri;
  - 2) Persiapan rencana anggaran pendapatan dan belanja, perhitungan anggaran pendapatan dan belanja dan hal-hal lain yang mengenai anggaran pendapatan dan belanja;
  - 3) Pekerjaan keuangan sendiri;
  - 4) Urusan pegawai;
  - 5) Arsip dan ekspedisi;
  - 6) Penyelidikan anggaran pendapatan dan belanja dan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja kabupaten dan kota besar, untuk disahkan;
  - 7) Pengawasan keuangan kabupaten dan kota besar.

- b. Urusan Pemerintahan Umum, meliputi:
  - 1) Pengawasan jalannya peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta;
  - 2) Pimpinan dan pengawasan pekerjaan daerah-daerah otonom di bawahnya;
  - 3) Pelaksanaan, penetapan, atau perubahan batas-batas daerah di bawahnya;
  - 4) Urusan *minoriteit* dan bangsa asing (*medebewind*);
  - 5) Pekerjaan rupa-rupa yang tidak termasuk pada salah satu kewajiban bagian urusan lain.
  
- c. Urusan Agraria (tanah), meliputi:
  - 1) Penerimaan penyerahan hak "*eigendom*" atas tanah "*eigendom*" kepada negeri (*medebewind*);
  - 2) Penyerahan tanah negara (*beheersoverdracht*) kepada jawatan-jawatan atau kementerian lain atau kepada daerah otonom (*medebewind*);
  - 3) Pemberian izin membalik nama hak "*eigendom*" dan [...] opstal" atas tanah, jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (*medebewind*);
  - 4) Pengawasan pekerjaan daerah otonom di bawahnya (sebagian ada yang *medebewind*).
  
- d. Urusan Pengairan, Jalan-jalan, dan Gedung-gedung, meliputi:
  - 1) Kekuasaan atas perairan umum ialah sungai-sungai, sumber-sumber, danau-danau, dan selokan-selokan air, termasuk tanah-tanah bantarannya, tepi-tepi, dan tanggulnya, beserta bangunan-bangunan milik pemerintah yang ada di atas atau di tepi perairan itu yang dipergunakan untuk pengangkutan, pembangunan, atau penahan air yang diserahkan pemerintah kepada Daerah Istimewa Yogyakarta;

- 2) Kekuasaan atas pemakaian dari perairan umum untuk pertanian dan lain-lain kepentingan daerah dan negara yang diserahkan pemerintah kepada Daerah Istimewa Yogyakarta;
  - 3) Kekuasaan atas jalan-jalan termasuk tanah-tanah, bangunan-bangunan, dan pohon-pohon dalam lingkungannya yang diserahkan pemerintah kepada Daerah Istimewa Yogyakarta;
  - 4) Kekuasaan atas gedung-gedung negeri yang diserahkan pemerintah kepada Daerah Istimewa Yogyakarta;
  - 5) Penyerahan tersebut dalam angka 1 hingga 4 di atas ada yang termasuk *medebewind*.
- e. Urusan pertanian dan perikanan, meliputi:
- 1) Pertanian
    - a) Inspeksi dan merencanakan hal-hal yang dapat menghidupkan jiwa tani modern dan menambah dinamika masyarakat petani;
    - b) Penyelenggaraan koordinasi pada lapangan teknik (*medebewind*);
    - c) Penyelenggaraan kebun buat penyelidikan buah-buahan, sayuran, obat-obatan, dan tanaman perdagangan;
    - d) Pimpinan pemberantasan hama yang meluas lebih dari satu kabupaten;
    - e) Pusat propaganda pertanian.
  - 2) Perikanan
    - a) Inspeksi ke daerah-daerah di bawahnya (*medebewind*);
    - b) Penyelidikan dan pengumpulan bahan-bahan untuk memperbaiki mempertinggi derajat perikanan darat, membantu pekerjaan Kementerian (*medebewind*).

- f. Urusan kehewan, meliputi:
- 1) Inspeksi ke daerah-daerah di bawahnya, mengerjakan pemberantasan dan pencegahan penyakit menular, kecuali karantina dan laboratorium (*medebewind*);
  - 2) Koordinasi pemberantasan penyakit yang tidak menular di daerah-daerah di bawahnya;
  - 3) Pengawasan terhadap *veterinairehygiene* yang mengenai daging dan susu;
  - 4) Pemeriksaan tiap-tiap waktu atas hewan pengangkutan;
  - 5) Pengawasan terhadap penganiayaan hewan;
  - 6) Pengawasan pemeliharaan babi;
  - 7) Penyelenggaraan peraturan perdagangan hewan dalam negeri di luar Daerah Istimewa Yogyakarta dan mengkoordinir perdagangan hewan di seluruh daerah Istimewa Yogyakarta;
  - 8) Penyelenggaraan fokstation, koordinasi, dan pengawasan peternakan di daerah di bawahnya, pemberantasan potongan gelap.
- g. Urusan Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri, Perindustrian, dan Koperasi, meliputi bagian-bagian yang akan ditetapkan pada waktu penyerahannya.
- h. Urusan Perburuhan dan Sosial, meliputi:
- 1) Penerimaan-penerimaan keterangan-keterangan (*gegevens*) tentang pengangguran dari daerah-daerah di bawahnya yang diteruskan kepada Kementerian Perburuhan dan Sosial (*medebewind*);
  - 2) Segala sesuatu mengenai statistik pengangguran pada waktu yang tertentu dilaporkan kepada Kementerian tersebut (*medebewind*);
  - 3) Urusan yang mengenai permintaan pekerjaan baik yang langsung diterima dari majikan maupun yang diterima dengan perantaraan daerah-daerah di bawahnya, dengan menghubungkan

majikan itu dengan pengganggu-pengganggu dari daerah-daerah tersebut;

- 4) Sokongan pengangguran;
  - 5) Pekerjaan *relief*.
- i. Urusan Pengumpulan Bahan Makanan dan Pembagiannya, meliputi:
- 1) Penetapan jumlah dan jenis bahan makanan yang harus dikumpulkan di tiap-tiap kabupaten (kota besar);
  - 2) Mengadakan peraturan tentang cara pengumpulan dan pembagian di daerah;
  - 3) Menetapkan harga pembelian padi dan bahan-bahan makanan lain;
  - 4) Penetapan besarnya uang honorarium komisi untuk pengumpulan;
  - 5) Penetapan persentase kenaikan harga penjualan barang-barang distribusi untuk mengganti biaya (1 hingga 5 *medebewind*).
- j. Urusan Penerangan, meliputi:
- 1) Membantu Kementerian Penerangan akan lancarnya penerangan umum;
  - 2) Menyelenggarakan penerangan lokal.
- k. Urusan Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan, meliputi:
- 1) Inspeksi, pengawasan-pengawasan terhadap sekolah-sekolah rendah (*medebewind*);
  - 2) Pendirian penyelenggaraan kursus-kursus pengetahuan umum yang bertingkat tertinggi (tingkatan C) di kota-kota besar serta pendirian dan penyelenggaraan perpustakaan rakyat di kota-kota tersebut;
  - 3) Memimpin dan memajukan kesenian daerah.

- l. Urusan Kesehatan, meliputi:
  - 1) Pendidikan tentang teknik menengah/rendah;
  - 2) Pekerjaan kuratif, menyelenggarakan rumah-rumah sakit pusat dan umum, pengawasan atas rumah-rumah sakit partikelir;
  - 3) Pekerjaan *preventief*; urusan transmigrasi dalam Daerah Istimewa Yogyakarta;
  - 4) Memimpin, mengawasi, dan mengkoordinir jawatan-jawatan kesehatan daerah di bawahnya.
  
- m. Urusan Perusahaan, meliputi perusahaan-perusahaan yang dapat diselenggarakan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta menurut kebutuhan.

Urusan-urusan tersebut tidak selengkap disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, sehingga dimensi keistimewaan tidak saja dalam cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi juga urusan-urusan yang diserahkan. Dari sudut pandang sistem rumah tangga, penentuan urusan yang menjadi urusan rumah tangga daerah otonom saat undang-undang pembentukan ditetapkan, serta dimungkinkan bertambahnya urusan seiring dengan perjalanan pemerintahan, menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 menganut sistem rumah tangga nyata (riil).

Belum cukup setahun berjalan, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY mengalami perubahan untuk pertama kalinya dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950. Secara substansi urusan sedikit mengalami penambahan urusan, sekaligus memper tegas bahwa anggota DPRD DIY yang pertama kali terbentuk berdasarkan undang-undang pemilu meletakkan jabatannya pada tanggal 15 Juli 1955. Undang-undang tentang Daerah Istimewa Yogyakarta kembali mengalami perubahan pada tahun 1955 melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 dengan materi

perubahan yang termuat dalam Pasal 1 berbunyi, “Pasal 3 ayat 2 Undang-Undang Nomor 3 jo Nomor 19 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut: (2) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta yang pertama terbentuk dengan Undang-undang pemilihan, meletakkan jabatannya bersama-sama paling lama sehabis masa kerjanya seperti tersebut dalam Pasal 3 ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, terhitung mulai hari pelantikannya.” Oleh karena itu, perubahan-perubahan undang-undang tentang DIY yang berlangsung sejak 1950 hingga 1955 hanya berkisar pada masalah keanggotaan DPRD dengan masa jabatan yang disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

## **2. Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta menurut UUDS 1950**

Baik Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY maupun Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 masih berlandaskan pada UUD 1945. Selanjutnya, perubahan ketiga Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang DIY melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 dilaksanakan berdasarkan UUDS 1950. Sedangkan, Konstitusi RIS 1949 sama sekali tidak pernah berlaku sebagai dasar untuk mengatur keistimewaan Yogyakarta. Lain halnya dengan UUDS 1950 yang telah menjadi dasar mengingat dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan DIY. Pasal yang secara spesifik menjadi dasar mengingat atas undang-undang tersebut adalah Pasal 89, Pasal 131, dan Pasal 142. Pasal 89 terkait dengan kekuasaan pemerintah bersama DPR membentuk undang-undang. Pasal 131 terkait dengan pemerintah daerah dan daerah-daerah swapraja, dan Pasal 142 terkait dengan ketentuan peralihan. Pasal yang lebih spesifik terkait dengan daerah istimewa, walaupun tidak menggunakan istilah daerah istimewa, adalah Pasal 132 UUDS 1950 dengan ketentuan yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Kedudukan daerah-daerah swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam Pasal 131, dasar daerah permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
- (2) Daerah-daerah swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah.

Keinginan Pasal 132 dengan merujuk kepada Pasal 131, tidak lain dari penegasan soal struktur dan sistem pemerintahan yang menghendaki adanya lembaga permusyawaratan perwakilan di setiap pemerintahan daerah otonom, tidak terkecuali juga di daerah-daerah swapraja. Penegasan prinsip permusyawaratan perwakilan terhadap daerah-daerah swapraja terangkai dengan gagasan demokrasi dan kedaulatan rakyat sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Oleh sebab itu, sekalipun struktur pemerintahan pada daerah-daerah swapraja berlandaskan pada hak asal-usul dengan bentuk kerajaan, tidak lantas seluruh pemerintahan seluruhnya berada di tangan raja, tetapi juga terkandung partisipasi dan aspirasi rakyat melalui lembaga permusyawaratan dan perwakilan.

Di samping itu, Pasal 132 ayat (2) merupakan bentuk perlindungan konstitusional terhadap daerah-daerah swapraja untuk menghindari kesewenang-wenangan pemerintah atas kemungkinan dihapus atau diperkecilkannya daerah-daerah swapraja yang bertentangan dengan kehendaknya kecuali untuk kepentingan umum yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang. Artinya, sekalipun dimungkinkan dilakukan penghapusan atau pengecilan terhadap daerah-daerah swapraja, maka proses tersebut senantiasa berlandaskan peraturan perundang-undangan. Kepentingan perlindungan terhadap daerah-daerah swapraja juga bertuju-

an menjaga stabilitas persatuan dan kesatuan bangsa melalui pengakuan pluralitas bangsa dengan satuan-satuan masyarakat hukum yang teraktualisasi dalam daerah-daerah swapraja. Hal ini sangat penting mengingat satuan-satuan masyarakat hukum yang tergabung dalam daerah-daerah swapraja tidak saja merepresentasikan satuan struktur sistem pemerintahan, tetapi juga termasuk masalah sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang antara satu dengan lainnya berbeda.

Artikulasi atas keinginan Pasal 131 dan 132 UUDS 1950 lebih lanjut diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 sekaligus menghapuskan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-Daerah Indonesia Timur. Sekalipun dalam UUDS 1950 tidak ditemukan istilah “istimewa”, tetapi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Pasal 1 ayat (1) secara tegas menyebutkan, selain daerah swatantra, juga menyebutkan daerah istimewa sebagai daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Ketentuan tersebut meskipun lahir kemudian berdasarkan pada UUDS 1950, tetapi kemudian harmonis dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang DIY. Penyebutan daerah istimewa dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 lebih merefleksikan suatu pengkhususan terhadap daerah swapraja berdasarkan tingkat kepentingan dan perkembangan masyarakat di dalamnya Pasal 2 ayat (2).

Struktur pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tidak berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 menyebutkan, bahwa pemerintah daerah adalah DPRD dan DPD.

Selanjutnya, dalam Pasal 6 ayat (1) memposisikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai *ex officio* ketua dan wakil ketua merangkap anggota DPD. Demikian pula soal pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk daerah istimewa secara lebih lengkap diatur

dalam Pasal 25 ayat (1) yang menentukan proses pengangkatan Kepala Daerah dilakukan atas calon yang diajukan oleh anggota DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, dan adat istiadat dalam daerah itu. Pengangkatan dan pemberhentian dilakukan oleh presiden untuk daerah istimewa tingkat I dan oleh Mendagri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi daerah istimewa tingkat II dan III.

Rangkaian ketentuan pengisian jabatan Kepala Daerah yang bersifat istimewa menampilkan dua sisi jabatan yang berbeda dan berusaha diintegrasikan, yakni, *pertama*, bagaimana pun jabatan Kepala Daerah adalah lingkup jabatan dalam pemerintahan negara dengan masa jabatan lima tahun setiap satu periode, dan *kedua*, suatu realitas sejarah bahwa bergabungnya beberapa daerah dalam NKRI, sebelumnya telah memiliki susunan pemerintahan sendiri yang bersifat asli dan umumnya berbentuk kerajaan dengan masa jabatan yang bersifat tetap sepanjang hayat.

Pengakuan atas daerah-daerah istimewa dimaksudkan untuk membentuk harmoni dalam NKRI, sekaligus membentuk pemerintahan yang efisien dan efektif karena jika dipaksakan membentuk pemerintahan dalam daerah-daerah swapraja di luar dari figur yang mengakar secara sosio-tradisional, maka sangat mungkin menimbulkan dualisme dan konflik antara pemimpin tradisional dan pemimpin formal yang dibentuk melalui mekanisme formal negara. Beralasan jika kemudian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 berupaya mengintegrasikan antara kepemimpinan tradisional swapraja menjadi Kepala Daerah dengan menentukan bahwa pengangkatan Kepala Daerah diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu. Persyaratan pengangkatan Kepala Daerah harus memperhatikan, syarat kecakapan, kesetiaan, dan ada istiadat di daerah itu.

Proses pengintegrasian tersebut terlihat dari cara pengisian jabatan Kepala Daerah yang harus diajukan oleh DPRD, dan kewajiban bagi

DPRD mengajukan dari keturunan yang berkuasa sebelum Republik Indonesia. Kalimat “keturunan yang berkuasa sebelum Republik Indonesia” dapat berarti bahwa siapa saja dari keturunan penguasa sebelum Republik Indonesia dapat diajukan sebagai calon Kepala Daerah oleh DPRD, dan dapat juga berarti bahwa pengajuan Kepala Daerah oleh DPRD terbatas pada keturunan yang berkuasa, dan oleh sebab itu, DPRD diperintahkan oleh undang-undang memperhatikan adat istiadat yang berlaku pada daerah swapraja, di samping syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan.

Tafsir atas ketentuan tersebut memperlihatkan bahwa pengisian jabatan Kepala Daerah terhadap daerah istimewa, termasuk DIY, yang sebelumnya harus diajukan oleh DPRD tampak sekedar proforma demokrasi dari sudut pandang demokrasi prosedural, tetapi, dari perspektif demokrasi substantif, memperlihatkan sisi demokrasi kultural ketika persetujuan rakyat sebagai *resultante* proses sejarah yang termanifestasikan dalam doktrin tradisi yang mengikat dan berlaku bagi seluruh rakyat yang tergabung di dalamnya. Gelombang demokrasi parlementer di bawah UUDS 1950 gagal mengawal transisi demokrasi bagi terbentuknya konstitusi baru bagi Indonesia. Hal ini memaksa dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan UUD 1945 sekaligus membalik demokrasi parlementer menjadi demokrasi terpimpin. Gelombang demokrasi terpimpin mengubah seluruh sistem pemerintahan, tidak terkecuali pemerintahan daerah.

### **3. Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta Pascadekrit Presiden 5 Juli 1959**

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali memberlakukan UUD 1945. Pemberlakuan tersebut berdampak pada perubahan sistem pemerintahan dari sistem parlementer menjadi quasi sistem presidentil. Perubahan sistem pemerintahan di tingkat pusat, secara tidak langsung, berdampak pada sistem pemerintahan daerah hingga membutuhkan penyesuaian yang menuntut perubahan undang-undang tentang pemerintahan dae-

rah. Suasana perubahan sistem pemerintahan tidak lepas dari gagasan demokrasi terpimpin yang berupaya mendekonstruksi demokrasi Pancasila. Substansi ketentuan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah dan daerah istimewa tidak ada yang berubah.

Akan tetapi, artikulasi demokrasi terpimpin yang berusaha diterjemahkan dalam kehidupan politik demokrasi memberi motif baru terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik dalam substansi maupun dalam struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan. Penyesuaian sistem pemerintahan daerah dengan perkembangan dan perubahan konsepsi demokrasi ditata dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, tidak terkecuali ketentuan yang mengatur masalah penyelenggaraan pemerintahan daerah istimewa, dalam hal ini DIY. Materi yang senantiasa menjadi perhatian terhadap daerah istimewa atas setiap ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah tertuju kepada tata cara pengisian jabatan Kepala Daerah. Pasal 6 Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 mengatur sebagai berikut:

- (1) Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih berkuasa menjalankan pemerintahan di daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan pada Pemerintah Republik Indonesia serta adat istiadat dalam daerah itu dan diangkat dan diberhentikan oleh presiden.
- (2) Untuk Daerah Istimewa dapat diadakan seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa, yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1) pasal ini.

Pasal tersebut menghapus peran DPRD sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk mengajukan Kepala Daerah dari keturunan yang berkuasa sebelum Indonesia merdeka, seperti diatur dalam Pasal 25 ayat (1)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 tersebut di atas, maka pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah Istimewa untuk daerah tingkat I merupakan wewenang presiden, tanpa sebelumnya diajukan oleh DPRD. Syarat kecakapan, kesetiaan, dan pertimbangan adat istiadat merupakan pertimbangan bagi presiden dalam pengangkatan Kepala Daerah Istimewa. Ketentuan demikian sesungguhnya jauh lebih efisien dan efektif karena sebab sekalipun diajukan oleh DPRD, pengajuan hanya proforma belaka oleh ketentuan yang menutup peluang DPRD untuk mengajukan calon di luar dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih berkuasa menjalankan pemerintahan di daerahnya.

Oleh karena itu, pengajuan Kepala Daerah oleh DPRD dalam daerah istimewa, tidak memiliki konsekuensi apa-apa terhadap pemangku jabatan sebab jabatan Kepala Daerah itu sendiri merupakan *privilege* yang diberikan oleh undang-undang sebagai kompensasi atas loyalitasnya berjuang dan bergabung dalam NKRI. Atas pertimbangan *privilege* tersebut, sangat beralasan jika kemudian Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 menentukan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dalam daerah istimewa dilakukan secara langsung oleh presiden untuk level daerah provinsi tanpa harus diajukan oleh DPRD. Pengangkatan oleh presiden pun tidak lepas dari proforma belaka sebagai bagian dari struktur pemerintahan NKRI. Sebagai bagian dari struktur pemerintahan NKRI, jabatan Kepala Daerah memiliki masa perodesasi dan, oleh karena itu, sekalipun merupakan *privilege* bagi keturunan yang berkuasa, tidak serta merta bersifat otomatis bahwa ketika berkuasa menurut tradisi lantas seketika menjadi Kepala Daerah, tetapi tetap harus diangkat dan diberhentikan oleh presiden yang menunjukkan bahwa jabatan dalam lingkup negara tidak bersifat seumur hidup.

Secara umum, struktur pemerintahan DIY tidak berbeda dengan pemerintahan daerah pada umumnya yang terdiri atas Kepala Daerah, DPRD, dan Dewan Pemerintah Harian (DPH). Sebagaimana diatur da-

lam Pasal 4 ayat (1) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang dinyatakan bahwa Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden untuk daerah tingkat I. Lebih lanjut, dalam ayat (2) diatur mengenai pengangkatan Kepala Daerah atas calon-calon yang diajukan oleh DPRD daerah bersangkutan. Tata cara pengisian jabatan Kepala Daerah yang menghendaki pengajuan calon-calon oleh DPRD menjadi berbeda dengan daerah istimewa yang tidak diajukan oleh DPRD, melainkan langsung diangkat oleh presiden untuk daerah tingkat I (provinsi). Kedudukan Kepala Daerah, baik untuk daerah istimewa maupun daerah otonom biasa, merupakan alat pemerintah pusat (dekonsentrasi) dan alat pemerintah daerah (otonom). Meskipun Kepala Daerah otonom biasa diajukan oleh DPRD, tetapi kedudukannya tidak dapat diberhentikan dengan Keputusan DPRD.<sup>42</sup>

Terlebih dengan Kepala Daerah Istimewa yang memang tidak diajukan oleh DPRD, tetapi langsung diangkat oleh presiden. Bahkan Kepala Daerah dimungkinkan untuk menangguk Keputusan DPRD dan Keputusan DPH apabila keputusan yang dimaksud bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih jauh lagi, selain sebagai pejabat pusat, posisi Kepala Daerah juga merupakan pejabat daerah otonom, sehingga dimungkinkannya Kepala Daerah melakukan penangguhan terhadap keputusan DPRD dan DPH tidak lepas dari kedudukan Kepala Daerah sebagai pejabat pusat di daerah. Kedudukan yang sama berlaku terhadap DIY, dengan basis sosio-tradisi yang kuat, paling tidak memiliki tingkat kemandirian yang cukup besar dibanding dengan Kepala Daerah lainnya.

Perubahan struktur pemerintahan di bawah Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 berdampak pula terhadap DIY. Kehadiran DPH sebagai pengganti DPD sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 juga menjadi warna baru dalam struktur pemerintahan DIY. Kepala Daerah dibantu paling sedikit oleh tiga dan paling banyak

---

<sup>42</sup> Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 4 ayat (7).

oleh lima orang anggota DPH yang dipilih oleh dan dari DPRD sendiri maupun di luar anggota DPRD.<sup>43</sup> Tugas DPH terkait dengan tugas-tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang otonomi, dan atas dasar itu, bertanggung jawab kepada DPRD sebagai lembaga yang mengangkat.

Ketentuan tentang pertanggungjawaban DPH masih merujuk kepada mekanisme Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, khususnya Pasal 24 ayat (5). Ketentuan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 17 juncto Pasal 21 Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Keberadaan DPH dengan tugas dan wewenang menyelenggarakan pemerintahan daerah di bidang otonomi, sedikitnya mengurangi peran Kepala Daerah bersentuhan langsung dengan urusan pemerintahan sehari-hari. Tidak terkecuali dengan DIY, raja dalam kedudukan tradisionalnya dan Kepala Daerah dalam kedudukan formalnya sebagai pejabat pusat di daerah hanya berfungsi pengayom dan simbol pemersatu bagi rakyat di daerahnya. Mekanisme tersebut menunjukkan nuansa sistem parlementer masih mewarnai sistem pemerintahan daerah di bawah Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959.

Hal demikian berarti perubahan-perubahan yang terdapat dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah belum jauh bergeser dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Oleh sebab itu, kurang lebih enam tahun kemudian pasca Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, pemerintah dengan persetujuan DPR-GR kembali mengeluarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Secara garis besar, materi muatan undang-undang tersebut tertuju kepada upaya menerjemahkan lebih nyata gagasan demokrasi terpimpin pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945. Selanjutnya, masalah DIY dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, secara khusus diatur dalam Pasal 88 ayat (1) huruf dengan ketentuan sebagai berikut:

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, Pasal 9.

“Daerah tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957...”

Berdasarkan ketentuan tersebut, secara hukum DIY dikecualikan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan tetap melaksanakan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Lebih lanjut, dalam ayat (2) huruf a. tetap mengakui sifat istimewa suatu daerah dengan mengingat kedudukan dan hak-hak asal usul hingga kelak dihapuskan. Pada huruf b, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, DIY yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini, adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, *yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan* dimaksud pada pasal 17 ayat (1) dan pasal 21 ayat (5).

Ketentuan bahwa masa jabatan Kepala Daerah DIY tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan adalah suatu perubahan cukup radikal di bawah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Undang-undang tersebut mentransformasi sifat tradisional sistem kerajaan dengan masa jabatan yang tidak terbatas, kecuali dengan kematian ke dalam jabatan formal Kepala Daerah. Pengisian dan masa jabatan DIY, sebagaimana diatur dalam Pasal 88 ayat (2) huruf Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, masih dipertahankan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, khususnya Bab VII Aturan Peralihan Pasal 91 dengan ketentuan sebagai berikut:

“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.”

Perbedaan antara Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengenai Yogyakarta hanya pada penggunaan istilah provinsi. Jika dalam undang-undang yang disebut pertama menggunakan istilah “Kepala Daerah Provinsi Istimewa Yogyakarta”, maka dalam undang-undang berikutnya menggunakan istilah “Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta”. Perbedaan penggunaan istilah tidak mengubah substansi dalam hal pengisian jabatan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilakukan secara berbeda dengan provinsi lainnya. Perbedaan tersebut terletak pada cara pengisian jabatan Kepala Daerah dilakukan berdasarkan kepada siapa secara tradisi menjadi pewaris tahta dalam Kesultanan Yogyakarta.

Berdasarkan pada tradisi Kesultanan Yogyakarta, pergantian raja hanya dimungkinkan dengan kewarisan dan, oleh karena itu, baik Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 maupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Kepala Daerah bersama Wakil Kepala Daerah memiliki masa jabatan tidak terikat oleh waktu. Ketentuan tersebut terkait dengan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan negara menghormati hak-hak asal usul daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dimensi keistimewaan tersebut terletak pada sistem pemerintahan yang telah berlangsung secara turun-temurun sebelum Indonesia terbentuk. Latar belakang sejarah tersebut menjadi dasar pengakuan dan jaminan UUD 1945 terhadap daerah-daerah istimewa yang menyebabkan berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lainnya.

Perubahan yang terjadi dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 ke Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah masalah struktur pemerintahan. DPH dihapuskan, sehingga penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh Kepala Daerah secara langsung. Ketentuan tersebut berlaku secara umum kepada seluruh pemerintahan daerah, termasuk DIY. Pola sistem presidensial sangat mewarnai sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menempatkan gubernur, selain sebagai Kepala Daerah, juga sebagai Kepala Pemerintah Daerah. Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD dan, sebaliknya,

DPRD tidak dapat meminta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah.

Dihapuskannya DPH menimbulkan dilema tersendiri bagi pemerintah DIY dengan mengingat dua kualitas yang disandangnya antara kedudukan sebagai raja dan kedudukan sebagai Kepala Daerah dan bagian dari struktur pemerintahan NKRI. Kedudukannya sebagai raja melekat unsur-unsur kemuliaan yang mengayomi seluruh rakyatnya. Dan atas kemuliaan itu, pernyataannya sesungguhnya hukum yang adil bagi rakyatnya. Oleh karena itu, raja tidak pernah salah dan tidak ada ruang untuk melakukan protes secara terbuka dan protes secara terbuka hanya mungkin ditujukan kepada yang melaksanakan kemuliaan raja dan menjalankan pemerintahan sehari-hari. Lain halnya dengan kedudukannya sebagai Kepala Daerah yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. kepadanya tentu terbuka dengan protes dari rakyat. Kemuliaan yang terintegrasi dalam jabatan Kepala Daerah sedikitnya telah membawa implikasi tersendiri terhadap jalannya roda pemerintahan dengan prinsip-prinsip moral sebagai raja dan sejauh mungkin menjaga kemuliaan dan tidak terjerembab kepada sikap yang merusak kepercayaan rakyatnya. Atas dasar itu, baik sebelum maupun sesudah Indonesia merdeka serta pergantian pemimpin dengan berbagai bentuk kebijakan pemerintahan, keberadaan DIY relatif stabil dengan keistimewannya. Artinya, DIY relatif stabil menyelenggarakan pemerintahan daerah di tengah pasang-surut otonomi daerah.

#### **4. Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta Pascareformasi 1998**

Secara keseluruhan, gerakan Reformasi 1998 berupaya memulihkan kembali kedaulatan rakyat melalui tuntutan penataan sendi-sendi demokrasi kehidupan ketatanegaraan. Salah satu di antara lima agenda reformasi dalam rangka demokratisasi pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya. Sebagai salah satu agenda mendesak, pemerintah di bawah kepemimpinan Presiden Baharudin Jusuf Habibie, dengan persetujuan DPR hasil Pemilu 1999, mengeluarkan Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang tersebut merupakan tindak lanjut atas Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI. Pasal 1 dari ketetapan tersebut meletakkan prinsip penyelenggaraan otonomi dengan ketentuan sebagai berikut:

“Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

Sebagai daerah istimewa, Yogyakarta telah ditentukan beberapa urusan yang menjadi kewenangan pemerintahannya, sehingga otonomi seluas-luasnya sesungguhnya hanya mengukuhkan dan menambah beberapa urusan pemerintahan yang tidak ada sebelumnya.<sup>44</sup> Hal tersebut cukup terang dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 yang menyatakan, “Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan kewenangan bidang lain.” Selanjutnya, kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Secara umum, ketentuan-ketentuan tersebut menjadi bagian yang mendasari penyelenggaraan pemerintahan DIY, di samping ketentuan

---

<sup>44</sup>Bandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 123.

Pasal 122 yang tetap mengakui dan menegaskan keistimewaan Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Hal demikian berarti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tetap mengakui dan mempertahankan sistem penyelenggaraan pemerintahan DIY, tak terkecuali pengakuan terhadap tradisi penahatan dan kepada siapa yang bertahta dan berkuasa sebagai Raja Ngayogyakarta, maka secara *ex officio* akan diangkat sebagai Kepala Daerah DIY.

Bertahannya mekanisme demikian tampak disebabkan oleh implikasinya yang cukup efisien dan efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Cukup efisien karena hampir tidak ada kompetisi politik dalam pengisian jabatan Kepala Daerah. Selain itu, pengintegrasian pemimpin tradisional dalam jabatan formal Kepala Daerah akan menghindari terjadinya dualisme kepemimpinan antara pemimpin tradisional (raja) dan pemimpin formal yang dapat berakibat pada konflik yang dapat merusak efektivitas penyelenggaraan pemerintahan sebab, dalam kenyataannya, kepemimpinan sultan sebagai raja atas wilayah Yogyakarta masih diterima dan diakui oleh masyarakatnya.

Berselang kurang lebih empat tahun kemudian, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kelahiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, selain merupakan upaya menyesuaikan dengan hasil amandemen UUD 1945 yang berlangsung dalam kurun waktu 1999-2002, juga merupakan upaya penyempurnaan atas beberapa kekurangan yang terdapat dalam undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya. Meskipun demikian, substansi pengaturan tidak jauh berbeda atas dua undang-undang pemerintahan daerah, termasuk soal pengaturan DIY yang mengacu pada Bab XIV Ketentuan Lain-lain Pasal 225 dan Pasal 226 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 225 berbunyi, “Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan undang-undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Selanjutnya, Pasal 226 antara lain:

- (1) Ketentuan dalam undang-undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri.
- (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.

Ketentuan undang-undang tersebut berlaku bagi seluruh pemerintahan daerah di Indonesia, kecuali bagi daerah istimewa, jika terdapat undang-undang yang lebih khusus mengatur tersendiri. Artinya, ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat dikesampingkan undang-undang yang lebih khusus mengatur tentang daerah istimewa. Rangkaian perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah tampaknya mengatur mengenai DIY dengan senantiasa mengacu kepada undang-undang sebelumnya, terutama sejak Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 hingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY sama sekali tidak mengatur masalah pengisian jabatan Kepala Daerah, kecuali disebutkan dalam Pasal 1 bahwa daerah yang meliputi daerah Kesultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alam ditetapkan menjadi DIY setingkat dengan provinsi.

Pengisian jabatan Kepala Daerah mulai diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Bentuk pengaturan yang terdapat dalam undang-undang tersebut kemudian menjadi rangkaian rujukan undang-undang berikutnya hingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Berdasarkan ketentuan tersebut berarti pengisian jabatan Kepala Daerah dan masa jabatan mengikut kepada ketentuan tradisi Kesultanan Yogyakarta. Hal demikian berarti pengisian jabatan Kepala Daerah secara *ex of-*

*ficio* didasarkan pada ahli waris yang bertahta (berkuasa) dan masa jabatan tidak terikat oleh waktu sebagaimana Kepala Daerah pada umumnya.

## **5. Perkembangan DIY di Bawah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Perkembangan kehidupan sosial-politik yang sangat terbuka pascareformasi 1998 berdampak pula terhadap kehidupan masyarakat Yogyakarta. Setidaknya, suasana keterbukaan di tengah proses demokratisasi membuka kecenderungan pengelompokan masyarakat dalam menyikapi keberadaan Yogyakarta sebagai daerah istimewa.

Pengelompokan masyarakat dalam menyikapi keistimewaan perkembangan DIY di bawah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tertuju pada pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang sempat mengalami polemik, terutama pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada periode 1998-2003 dan periode 2003-2008. Hal yang sama terjadi menjelang pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah periode 2008-2012. Perdebatan pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala DIY sejak 1998 dalam beberapa kesempatan disikapi sultan dengan menyatakan, “Ketidaksediaan menjadi gubernur seumur hidup”.<sup>45</sup> Pernyataan tersebut merupakan ungkapan yang memiliki makna bersayap, dalam artian, ketidakinginan menjadi gubernur seumur hidup oleh karena kemungkinan ada keinginan untuk maju dan mencalonkan diri sebagai presiden, atau kemungkinan bermakna bahwa sekalipun tidak menjadi Kepala Daerah, Sri Sultan akan tetap menjadi raja bagi rakyat Yogyakarta.

Perdebatan cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah istimewa tidak dapat dipisahkan dari efek gelombang reformasi. Buah kebebasan dan keterbukaan menjadi pintu dalam menggugat berbagai sistem pemerintahan yang dinilai tidak demokratis. Terlepas dari

---

<sup>45</sup> Cornelis Lay *et al.*, *Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta*, Monograph on Politics and Government (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2008), hlm. 8.

itu, perdebatan pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta tidak menutup kemungkinan atas kontestasi elit politik di tingkat pemerintah pusat, yang dalam kondisi tertentu, berusaha mengkompensasikan kekuasaan dengan dukungan yang dinegosiasikan dengan Sri Sultan.

Perdebatan itu sesungguhnya tidak perlu terjadi jika merujuk kepada ketentuan perundang-undangan, terutama Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975. Selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang antara satu peraturan perundang-undang dengan undang-undang berikutnya yang mengatur masalah pengisian jabatan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta saling merujuk. Sebagaimana diketahui, secara umum, materi pengaturannya menggariskan bahwa pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah didasarkan pada keturunan yang berkuasa dan tidak terikat oleh masa jabatan.

Merujuk kepada beberapa peraturan perundang-undangan, baik undang-undang pembentukan maupun undang-undang pemerintahan daerah, khususnya sebelum reformasi, memperlihatkan bahwa keistimewaan Yogyakarta terletak pada dua hal, yakni lingkup urusan pemerintahan dan tata cara pengisian jabatan Kepala Daerah. Akan tetapi, setelah reformasi, khususnya sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dibentuk berdasarkan atas asas otonomi seluas-luasnya, urusan pemerintahan daerah otonomi hampir tidak memiliki perbedaan antara daerah istimewa dan daerah otonom pada umumnya.

Bidang yang paling berbeda secara mendasar adalah cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Perdebatan pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terus mengemuka setiap mendekati periodisasi penetapan. Perdebatan tersebut menjadi salah satu alasan Pemerintah untuk melakukan dekonstruksi konsep keistimewaan Yogyakarta melalui suatu undang-undang guna melengkapi kekurangan yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan se-

belumnya. Titik awal dekonstruksi keistimewaan DIY dimulai dengan pandangan yang menekankan bahwa keistimewaan DIY bukan saja soal perdebatan cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi keistimewaan dalam kebudayaan, pertanahan, dan penataan ruang. Sebaliknya, sikap pemerintah terhadap pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tampak hendak diubah dengan mengubah struktur susunan pemerintahan DIY. Keinginan pemerintah mengajukan perubahan ini didasarkan pada pandangan sebagai berikut:

“Pergeseran sosial yang sedang terjadi ditingkat masyarakat, merupakan fakta penting dalam proses perumusan sebuah regulasi keistimewaan Yogyakarta. Hal ini disebabkan karena rancangan keistimewaan Yogyakarta tidak semata-mata dimaksudkan untuk menengok ke masa lalu, tetapi sekaligus harus memiliki kapasitas untuk menjawab perubahan sosial, memfasilitasi transformasi masyarakat dan didedikasikan untuk menyambut masa depan bagi kesejahteraan rakyat.”

Pandangan pemerintah tersebut berupaya mendeskripsikan perkembangan kehidupan sosial yang mengarah pada dua kutub, yakni adanya masyarakat yang tersusun secara bertingkat dan ada pula masyarakat yang bercorak horizontal dengan menegakkan prinsip-prinsip kesetaraan, keterbukaan, dan persamaan. Bipolarisasi tersebut dipandang sebagai gejala perubahan social, meskipun diakui pemerintah bahwa keberadaan gerakan yang bercorak horizontal dan dengan prinsip kesetaraan belum cukup kuat untuk meminggirkan peran Sultan dan Paku Alam sebagai tokoh penting, sekaligus simbol pengayom dan pusat kebudayaan Jawa. Keberadaan dua tokoh sentral tersebut diakui dan diterima serta menjadi salah satu dasar keistimewaan Yogyakarta. Namun, dinamika tersebut harus mampu dibaca sebagai tanda-tanda perubahan yang harus dapat diakomodasi dan memiliki saluran kelembagaan, tanpa memangkas sejarah kehidupan di masa lalu.

Setelah melalui perdebatan demi perdebatan yang cukup menguras waktu, tenaga, dan pikiran, undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta akhirnya disepakati DPR bersama pemerintah. Undang-undang tersebut dikenal dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Memperhatikan keterangan pemerintah, dapat disimpulkan bahwa keberadaan undang-undang tersebut berupaya menjawab ruang lingkup dan kepastian keistimewaan DIY. Hal tersebut berarti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY tidak lengkap dan itu bermakna tidak dapat menjamin kepastian keistimewaan.

Bila keterangan pemerintah ditelaah secara cermat, mengenai alasan kurang lengkap dan tidak menjamin kepastian sebagai dasar pembentukan undang-undang tentang keistimewaan DIY, tampaknya hanya pintu masuk untuk merekonseptualisasi cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibanding soal budaya, tata ruang, dan pertanahan, yang sesungguhnya telah menjadi bagian dari pengaturan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Mengenai hal tersebut dapat dilihat dalam materi keterangan pemerintah sebagai berikut:<sup>46</sup>

“Berkenaan dengan hangatannya isu tentang tata cara pengisian Gubernur DIY, maka di samping penjelasan tadi, perlu kami tambahkan bahwa pilihan sikap pemerintah untuk mengajukan konsep pemilihan gubernur secara demokratis benar-benar didasarkan kepada ketaatan pemerintah kepada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (4) jelas menyatakan bahwa “Gubernur, bupati, dan walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Adanya Pasal 18B yang menyatakan, “Negara mengakui dan

---

<sup>46</sup> Patrialis Akbar (Menteri Hukum dan HAM) dan Gamawan Fauzi (Mendagri), *Keterangan Pemerintah Atas Rancangan Undang-undang Keistimewaan Daerah Provinsi Istimewa Yogyakarta*, disampaikan pada Rapat Kerja dengan Komisi II DPR-RI, 26 Januari 2011, hlm. 13-15.

menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa”, tentunya tidak dimaksudkan menghilangkan nilai demokratis yang sudah menjadi pilihan bangsa Indonesia.

Pada sisi historis praktis, selama ini pada daerah otonom kepala daerah tidak ditetapkan oleh pemerintah, termasuk di DKI Jakarta. Praktik penetapan walikota/bupati di DKI Jakarta disebabkan kota dan kabupatennya yang bersifat administratif yang ditandai dengan tidak adanya DPRD, berbeda sama sekali dengan di Yogyakarta, sebagai daerah otonom, yang memiliki DPRD sesuai dengan Pasal 18 ayat (2) bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan *menurut asas otonomi* dan tugas pembantuan.” Dan Pasal 18 ayat (3) bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah* yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”

Bila pengisian gubernur dilakukan dengan penetapan, maka akan mengabaikan nilai demokrasi dan melanggar prinsip kesetaraan. Sejalan dengan spirit itu, dalam Pasal 27 Ayat (1) yang menyatakan bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu *dengan tidak ada kecualinya*.” Dalam pasal lain juga dijelaskan, terutama Pasal 28D ayat (4), yang menyatakan bahwa “Setiap warga negara berhak memperoleh *kesempatan yang sama* dalam pemerintahan.”

Memperhatikan keterangan pemerintah dan argumentasi yang disusun berdasarkan Pasal-pasal UUD 1945 setelah amandemen, tampak berkeinginan kuat menerapkan demokrasi prosedural dalam pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY. Rujukan pasal-pasal yang dimaksud adalah Pasal 18 ayat (4) yang menentukan pengisian jabatan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis. Pasal 18B tetap menjadi pertimbangan, tetapi menurut pemerintah, tidak berarti menghilangkan nilai demokratis. Dimensi kesetaraan dipertegas dengan merujuk kepada Pasal 27 ayat (1) juncto Pasal 28D ayat (4). Dimensi sub-

stantif yang cukup menarik dicermati adalah artikulasi asas tersebut ke dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, khususnya Pasal 4 di antaranya asas pengakuan atas hak asal usul, asas kerakyatan, asas demokrasi, asas ke-bhinneka-tunggal-ika-an, asas efektivitas pemerintahan, asas kepentingan nasional, dan asas pendayagunaan kearifan lokal.

Guna memenuhi maksud asas-asas tersebut, Pasal 5 ayat (1) berisi tentang tujuan pengaturan DIY antara lain:<sup>47</sup> a. mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Lalu pada ayat (2) pemerintahan demokratis yang dimaksud adalah: a. pengisian jabatan Gubernur dan jabatan Wakil Gubernur; b. pengisian keanggotaan DPRD DIY melalui pemilihan umum; c. pembagian kekuasaan antara gubernur dan wakil gubernur dengan DPRD DIY; d. mekanisme penyeimbang antara Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY; e. partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Idealnya, keberadaan asas-asas tersebut menjiwai setiap bentuk kelembagaan, baik dalam susunan maupun penyelenggaraan pemerintahan. Lantas bagaimana konsepsi demokratis dalam pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dengan Pasal 4 huruf a, Pasal 5 ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf (a), terlebih dengan mengacu pada Pasal 7 ayat (2) huruf a yang mengelompokkan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur, sebagai bagian dari kewenangan dalam urusan keistimewaan, termasuk Pasal 15 ayat (1) huruf d yang mewajibkan gubernur dan wakil gubernur melaksanakan kehidupan berdemokrasi. Demikian halnya dengan Pasal 17 ayat (1) bahwa DPRD DIY juga bertugas dan berwenang menetapkan Gubernur dan Wakil Gubernur. Diteruskan dengan Pasal 18 ayat (1) tentang syarat calon Gubernur dan Wakil Gubernur huruf c yang berbunyi, “bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon gubernur dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon wakil gubernur.”

---

<sup>47</sup> Lihat, Pasal 5 ayat (1) sampai dengan (6) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012,

Rangkaian ketentuan tersebut tampak menimbulkan dilema konseptual antara asas-asas demokrasi dan kerakyatan dengan praktik pengisian jabatan Kepala Daerah yang ditetapkan oleh DPRD berdasarkan keturunan sultan yang bertahta dan Wakil Kepala Daerah dari keturunan Paku Alam sebagai wakil gubernur. Jika dimensi demokrasi dikonsepsi berdasarkan mekanisme pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan melalui penetapan DPRD, tampaknya kurang representatif sebab penetapan tersebut bukan dilakukan melalui proses pemilihan dari beberapa calon, tetapi DPRD terbatas dalam penetapan kepada keturunan sultan yang berkuasa sebagai Kepala Daerah dan keturunan Paku Alam yang berkuasa sebagai Wakil Kepala Daerah. *Privilege* atas keturunan sultan sebagai Kepala Daerah, dan keturunan Paku Alam sebagai Wakil Kepala Daerah, secara tidak langsung, mengesampingkan Pasal 27 UUD 1945 atau hal tersebut merupakan suatu pengecualian dalam rangka harmoni NKRI.

## Bab IV

### Analisis Pola Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau dari Prinsip Negara Kesatuan

#### A. Pola Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah di Yogyakarta menurut UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY Ditinjau dari Prinsip Negara Kesatuan

##### 1. Prinsip Negara Kesatuan Berdasarkan UUD 1945

Negara kesatuan sebagai bentuk negara, sebagaimana tercantum dalam UUD 1945, merupakan pilihan setelah melalui perdebatan panjang di antara pendiri negara. Pilihan tersebut bukan perkara mudah mengingat latar belakang sosial, politik, ekonomi, budaya, dan hukum masyarakat yang beragam. Dalam perkembangannya, pilihan negara kesatuan menemukan titik refleksinya sebagai integrasi dalam satu kebangsaan. Untuk itu, negara kesatuan merupakan pilihan kekuatan bangsa, meskipun memerlukan berbagai metode dalam menjaga keseimbangan dan keutuhan. Luas wilayah dengan jumlah penduduk yang sangat besar dan kekayaan yang melimpah, bukan perkara mudah menjaga keutuhan NKRI. Sebagaimana sudah dijelaskan dalam bab sebelumnya, negara kesatuan secara konseptual manajemen pengelolaan negara diselenggarakan secara terpusat dengan meletakkan pemerintahan pusat sebagai satu-satunya kedaulatan negara. Tidak ada pemerintahan berdaulat kecuali pemerintahan pusat atau, dengan kalimat lain, tidak ada negara dalam negara sebagai lazim ditemui dalam negara federal atau serikat.

Adanya satu pusat pemerintahan yang berdaulat ke dalam maupun ke luar dengan sendirinya menegaskan bahwa tidak ada satu bentuk kekuasaan yang terdapat pada unit-unit pemerintahan yang lebih rendah kecuali bersumber dari pemerintahan pusat. Urusan dan kewenangan yang terdapat pada pemerintahan yang tingkatannya lebih rendah merupakan bentukan dan penyerahan pemerintahan pusat kepada unit pemerintahan yang lebih rendah. Penyerahan dilakukan dengan beberapa cara yang menentukan derajat pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Cara-cara penyerahan itu pula yang turut menentukan derajat kemandirian daerah dalam mengelola urusan yang menjadi kewenangan daerah.

Pilihan terhadap bentuk negara kesatuan tentunya bukan satu-satunya pilihan sistem kenegaraan bangsa Indonesia. Pada saat perumusan UUD 1945, salah satu tokoh yang menggagas bentuk negara federal bagi Indonesia adalah Bung Hatta. Dalam berbagai argumen Bung Hatta sering kali mendiskusikan bentuk negara federal dan meyakinkan bahwa bentuk negara yang tepat untuk Indonesia setelah merdeka adalah negara federal, meskipun pada akhirnya, Bung Hatta tidak lagi gencar menyerukan bentuk negara federal karena adanya argumen dari pergerakan lainnya yang tentunya dapat meyakinkan bahwa dalam wadah negara kesatuan yang hendak dibangun akan dapat dikembangkan atas dasar prinsip desentralisasi dan tetap akan menjamin otonomi daerah-daerah yang tersebar di seluruh tanah air Indonesia yang sangat luas dan majemuk.

Berangkat dari perspektif filosofis, pilihan bentuk negara kesatuan tidak sekedar manajemen dalam struktur pemerintahan dengan kendali sistem terpusat. Filosofi negara kesatuan terletak pada kesolidan antara satu dengan yang lainnya maupun antara pemimpin dengan rakyat dalam satu kesatuan yang bersifat integral. Menyatunya antara lahiriah dan batiniah, antara makro kosmos dan mikrokosmos. Untuk itu, hakikat negara kesatuan adalah integrasi dalam satu bangunan kebangsaan dalam harmoni keragaman atau lebih tepat disebut dengan kesatuan dalam keragaman, bukan kesatuan dalam keseragaman. Tampak jelas bahwa ne-

gara kesatuan adalah konsep yang mengakui keanekaragaman latar belakang sejarah, suku, agama etnis, ekonomi, dan sosial. Oleh sebab itu, sekalipun manajemen pemerintahan dikelola oleh satu pemerintahan yang berdaulat penuh dan terpusat, di dalamnya terdapat desentralisasi dan otonomi yang memungkinkan pluralisme terakomodasi dalam proses pemerintahan dan memberi kesempatan yang sama bagi seluruh daerah-daerah untuk tumbuh berkembang sesuai dengan prakarsa sendiri dan aspirasi masyarakatnya.

Dalam perkembangan dan implementasinya, prinsip negara kesatuan ini menuai banyak tantangan. Tantangan terbesar dalam implementasi prinsip negara kesatuan adalah mengenai disintegrasi bangsa. Hal tersebut terjadi karena sentralisasi kekuasaan yang berlangsung begitu lama di Indonesia, sehingga pemaknaan negara kesatuan menjadi salah kaprah. Artikulasi makna negara kesatuan lebih identik dengan kekuasaan yang sentralistis, tanpa memperhatikan kebinekaan yang mendasari makna persatuan Indonesia. Prinsip negara kesatuan digunakan sebagai alat untuk menyeragamkan seluruh entitas wilayah di Indonesia. Secara teoretis, menurut Sri Soemantri, dinyatakan bahwa apabila sebuah negara telah terbentuk dan segala kekuasaan atau pun kewenangannya dipegang oleh pemerintah pusat, yang selanjutnya menyerahkan sebagian kewenangannya kepada daerah, maka bentuk negara yang dimaksud adalah negara kesatuan.<sup>1</sup>

Sebagaimana telah dikutip dalam bab sebelumnya, menurut C. F. Strong,<sup>2</sup> hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau negara yang kekuasaan pemerintahan pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang, selain badan pembuat undang-undang pusat. Berdasarkan pendapat tersebut, pemerintah pusat mempunyai wewe-

---

<sup>1</sup> Sri Soemantri M. dalam Bonar Simorangkir, *Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, 2000).

<sup>2</sup> C. F. Strong dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).

yang menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah melalui desentralisasi dan otonomi.

Sebagai sebuah bangsa dan kemudian memerdekakan diri dengan memilih bentuk negara kesatuan bukan suatu pilihan mudah dan sederhana. Rasa kebangsaan yang berproliferasi dalam dinamika arus sejarah dan bersedimentasi dalam nasionalisme menunjukkan bahwa persatuan Indonesia merupakan riwayat sejarah yang tumbuh berkembang dalam jiwa rakyat Indonesia. Hal demikian menjadi spirit persatuan kebangsaan Indonesia dalam keberagaman yang populer dengan *bhinneka tunggal ika*. Dalam kerangka memupuk kebinekaan dalam persatuan dan memberi ruang yang sama bagi tumbuh-kembangnya satuan-satuan masyarakat hukum dalam mengurus berbagai kepentingan masyarakat secara mandiri, maka negara kesatuan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi dalam daerah kabupaten dan kota. Pembagian tersebut merupakan kerangka umum susunan negara dalam NKRI.

Dalam praktiknya, ada besaran urusan dan wewenang yang berbeda di masing-masing daerah. Hal itu terkait dengan latar belakang sejarah sosio-kultural masing-masing daerah sebelum dan sesudah NKRI didirikan. Latar belakang sejarah yang berbeda-beda yang kemudian bersatu dalam NKRI, sangat dipahami oleh para pendiri bangsa (*founding fathers*). Oleh sebab itu, bentuk susunan negara sempat menyita pikiran, waktu, dan tenaga hingga tersimpulkan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yang 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-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Konstruksi pasal tersebut menunjukkan bahwa susunan negara yang dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten dan kota), pada prinsipnya, merupakan asas umum penyelenggaraan peme-

rintahan daerah. Di samping itu, negara memberi isyarat tentang hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Hal tersebut menyebabkan antara satu daerah dengan daerah lainnya berbeda. Secara substansi, desentralisasi dan otonomi merupakan ruang yang memungkinkan setiap daerah mengembangkan diri secara mandiri sesuai dengan prakarsa dan potensi yang dimiliki. Penggalan pasal yang berbunyi “mengingati... hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” dan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 mengisyaratkan bahwa terdapat perlakuan khusus atau istimewa terhadap daerah-daerah tertentu yang memiliki materi urusan pemerintahan yang berbeda dengan daerah pada umumnya.

Setelah amandemen UUD 1945, Pasal 18 mengalami perubahan mendasar disertai tambahan materi yang berasal dari penjelasan menjadi bagian dari pasal dalam UUD. Pasal 18 ayat (2) Otonomi dan tugas pembantuan menjadi asas dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah dan kemudian lebih dipertegas dalam ayat (5) tentang penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pasal 18 ayat (3) dan (4) UUD 1945 menyangkut struktur pemerintahan daerah maupun cara pengisian jabatan dilaksanakan secara demokratis. Ketentuan tersebut seragam berlaku di seluruh wilayah NKRI.

Rumusan berbeda ketika bergeser ke Pasal 18B ayat (1) yang secara tegas berisi ketentuan mengenai pangakuan dan penghormatan negara pada satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang. Pada prinsipnya, seluruh daerah-daerah dibentuk dan diatur melalui undang-undang. Dalam praktiknya, antara Pasal 18 dan Pasal 18B melahirkan dua dampak pembentukan daerah. Secara konstitusional, Pasal 18 UUD 1945 sebagai kerangka dasar pembentukan daerah dalam arti konstitutif. Artinya, terbentuknya satu daerah otonom baru benar-benar diwujudkan oleh pemerintahan pusat melalui undang-undang dengan segala perangkat pemerintahan menurut undang-undang pemerintahan daerah. Lain halnya

dengan Pasal 18B ayat (1) yang mengakui keberadaan hak asal usul daerah yang bersifat istimewa. Pengakuan dan penghormatan terhadap asal usul daerah yang bersifat istimewa, secara tidak langsung, menunjukkan bahwa undang-undang yang mendasari suatu daerah otonom hanya bersifat deklaratif. Undang-undang yang mengatur daerah yang bersifat istimewa hanya bersifat pernyataan dalam bentuk hukum terhadap struktur pemerintahan yang sudah ada sebelum terbentuknya pemerintahan negara Indonesia dan eksistensinya terus berlangsung dan diakui oleh masyarakatnya hingga saat ini.

Dua pasal tersebut melahirkan pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berbeda. Pasal 18 setelah amandemen UUD 1945 melahirkan pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah bersifat simetris yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah dan terakhir dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lain halnya dengan Pasal 18B UUD 1945 yang melahirkan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah bersifat asimetrik. Penghormatan dan pengakuan terhadap daerah yang bersifat istimewa bermakna pemerintah tidak terlalu banyak mencampuri sistem pemerintahan beserta hak-hak asal usul yang telah ada dan masih diakui oleh masyarakatnya.

Lingkup urusan dan kewenangan tentunya sangat berbeda dengan daerah pada umumnya yang memiliki struktur pemerintahan beserta urusan yang menjadi kewenangannya seragam. Secara teoritik, hal tersebut lazim diistilahkan dengan *desentralisasi asimetrik* atau oleh penulis istilahkan dengan *desentralisasi istimewa*. Desentralisasi istimewa melahirkan otonomi istimewa yang mengakibatkan terbentuknya pola hubungan kewenangan yang bersifat istimewa antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Dikatakan pola hubungan istimewa karena memiliki hubungan khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sama sekali berbeda jenis dan ruang lingkup urusan yang menjadi kewenangannya dengan pemerintahan daerah pada umumnya.

Dalam konteks pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah istimewa difokuskan pada DIY, eksistensi Yogyakarta dengan kelahiran NKRI merupakan suatu rangkaian sejarah yang tidak terpisahnya. Posisi kerajaan Yogyakarta dengan segala sistem pemerintahannya telah berdiri jauh sebelum NKRI berdiri. Keberadaan keraton Yogyakarta secara historis menjadi sumbu perjuangan dan bahkan mereklakan wilayahnya sebagai wilayah NKRI ketika daerah-daerah lainnya dijadikan sebagai boneka yang berada di bawah kekuasaan Kolonial Belanda. Perlu diingat bahwa salah satu syarat untuk berdirinya negara adalah memiliki wilayah dan rakyat dan Raja Yogyakarta telah mewakafkan hal itu sebagai modal dasar perjuangan berdirinya NKRI. Setelah negara Indonesia merdeka pada 17 Agustus 1945, Yogyakarta dapat hidup sebagai negara merdeka dan berdaulat sesuai dengan riwayat kelahirannya. Langkah tersebut dikesampingkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan mengintegrasikan diri dalam NKRI.

Proses integrasi tersebut kemudian menjadi dasar legitimasi Yogyakarta memperoleh status istimewa. Menurut penulis, status istimewa yang disandang Yogyakarta saat ini sudah tepat mengingat susunan asli yang ada pada masyarakat Yogyakarta dengan Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman merupakan susunan yang tidak dimiliki daerah lain di Indonesia. Berkaitan dengan status istimewa tersebut, sebagaimana pendapat Bagir Manan yang telah dikutip dalam bab sebelumnya, hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi tidak boleh membongkar susunan dan struktur asli pemerintahan masyarakat bangsa Indonesia, tapi harus memelihara dan mengembangkannya. Penulis sangat sepakat dengan pendapat tersebut karena membongkar susunan dan struktur asli masyarakat Indonesia berarti mengingkari proses sejarah masyarakat yang memiliki ciri khas dengan susunan aslinya itu. Perkembangan keistimewaan Yogyakarta sendiri, sebagaimana telah diuraikan di bab sebelumnya, dapat menjadi acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan da-

erah. Susunan asli itu berbicara tentang sistem pemerintahan yang sudah ada (*established*) sebelum daerah itu menjadi bagian dari NKRI.<sup>3</sup>

Pendapat lain yang disampaikan Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim<sup>4</sup> menyatakan bahwa negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan kesatuan, *unity*, dan yang monosentris berpusat satu. Beberapa macam negara kesatuan, yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, di mana segala urusan diatur oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah tidak mempunyai hak mengurus daerahnya sendiri, pemerintah daerah tinggal melaksanakan. Selanjutnya adalah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidstaat*), yang kepada daerah-daerah diberikan kekuasaan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swatantra (daerah otonom).

Dari beberapa pengertian tersebut, dapat dinyatakan bahwa idealnya dalam sebuah bangunan negara kesatuan, ada keseragaman dalam hal kewenangan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom mengingat hanya ada satu pemegang kedaulatan dalam negara kesatuan, yaitu pemerintah pusat. Jadi, meskipun kewenangan dapat didesentralisasikan, tetapi keputusan akhir tetap pada pemerintah pusat, sebagai pemegang kedaulatan tunggal dalam negara.

Jika berkaca pada pengalaman bangsa Indonesia dalam melaksanakan otonomi daerah, bukan hanya Yogyakarta yang menyanggah status istimewa, tetapi ada juga otonomi khusus kepada Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Irian Jaya. Pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2000 telah dikeluarkan ketetapan MPR RI No.IV/MPR/2000 yang merekomendasikan kepada pemerintah agar undang-undang otonomi khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dapat dikeluarkan selambat-lambatnya bulan Mei 2001. Atas dasar rekomendasi tersebut, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi

---

<sup>3</sup> Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogya: Menurut Sejarah, Mencermati Perubahan, Menggagas Masa Depan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 3.

<sup>4</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, cetakan kedua (Bandung: Kencana, 2011).

Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Dalam perkembangannya, UU Nomor 18 Tahun 2001 direvisi dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Hal yang mendasari undang-undang ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat Aceh untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkan prakarsa, kreativitas, dan demokrasi, menggali dan mengimplementasikan tata masyarakat sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakatnya, memfungsikan secara optimal DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

Sedangkan untuk Provinsi Irian Jaya pemerintah mengeluarkan Undang-undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang kemudian diperbarui dengan UU Nomor 38 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan UU Nomor 21 Tahun 2001. Pada prinsipnya, undang-undang ini mengatur pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka NKRI. Kewenangan ini berarti pula memberikan tanggung jawab yang lebih besar bagi provinsi dan rakyat Papua dalam mengatur dan menyelenggarakan pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari NKRI sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari contoh pengalaman penerapan otonomi tersebut, terlihat bahwa persoalan utama dalam bentuk negara kesatuan adalah adanya kondisi khusus yang dimiliki beberapa daerah, yang mengharuskan pemerintah menerapkan pola hubungan yang berbeda pula dengan otonomi pada umumnya. Dari tiga contoh daerah yang dipaparkan di atas, ketiganya memiliki perbedaan berdasarkan latar belakang pembentukan dan perbedaan kewenangan yang dimiliki berdasarkan undang-undang yang

mengatur tiga daerah tersebut. Untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, pemberian Undang-undang otonomi khusus bagi daerah tersebut lebih berlatar belakang pada penerapan syariat Islam bagi masyarakatnya, sementara pemberian otonomi khusus untuk Provinsi Papua lebih dilatarbelakangi upaya meredam kesenjangan ekonomi yang bergejolak di daerah tersebut sebagai akibat dari penerapan otonomi yang sentralistis pada masa Orde Baru, sehingga rakyat Papua diberikan kebebasan dalam mengelola kekayaan alamnya secara lebih leluasa.

## **2. Otonomi dan Pola Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Salah satu sendi demokrasi dalam negara kesatuan adalah penyelenggaraan otonomi daerah. Dimensi demokrasi terletak pada penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah untuk dikelola secara mandiri melahirkan daerah otonom. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah melahirkan kewenangan daerah untuk mengelola pemerintahan secara mandiri menurut prakarsa sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Adanya kemandirian daerah mengelola urusan pemerintahan mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut menentukan berbagai kebijakan pemerintahan berdasarkan kondisi sosio-politik, ekonomi, dan budaya masyarakat setempat. Kehadiran otonomi dalam prespektif sejarah ketatanegaraan Indonesia tidak lain dari rangkaian latar belakang bangsa Indonesia, yang tersusun dari satuan-satuan masyarakat hukum, yang dahulu kala berdiri sendiri dan berdaulat menyelenggarakan pemerintahan sendiri menurut tradisi masing-masing. Kedatangan Kolonial Belanda yang membawa misi dagang secara perlahan melakukan penaklukan terhadap raja-raja yang tersebar di seluruh kepulauan nusantara melalui kekuatan militer. Rangkaian penaklukan tersebut disertai dengan perjanjian yang mengakui kekuasaan Kolonial Belanda atas daerah-daerah kerajaan yang dikuasainya, yang kemudian terhimpun dalam Pemerintahan Hindia Belanda.

Daerah-daerah otonom pascakemerdekaan Republik Indonesia berada dalam gelombang perubahan dari daerah-daerah swapraja menjadi daerah-daerah swatantra (otonom). Perubahan daerah-daerah swapraja menjadi daerah-daerah swatantra tidak lepas dari perubahan struktur sosial masyarakat, terutama dengan berkembangnya ide-ide kebebasan dan kesetaraan pascakemerdekaan Indonesia. Perubahan daerah swapraja menjadi daerah swatantra tidak meninggalkan batas-batas geografi dan demografi yang membentuk satu daerah sebagai satu persekutuan masyarakat hukum untuk mengelola urusan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi yang dimiliki.

Keberadaan daerah-daerah otonom yang diberi wewenang untuk mengelola urusan pemerintahan, menunjukkan bahwa di daerah-daerah otonom terdapat kekuasaan menjalankan pemerintahan menurut urusan yang diserahkan kepada daerah otonom. Kembali ditegaskan bahwa otonomi daerah merupakan salah satu wujud demokrasi dalam negara kesatuan. Oleh sebab itu, adanya penyebaran urusan pemerintah melalui desentralisasi kepada daerah melahirkan otonomi yang berarti pada daerah terdapat urusan yang dikelola secara mandiri. Untuk menjaga agar urusan pemerintah yang diserahkan tetap dalam rangka memenuhi tugas-tugas konstitusional pemerintah dalam memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, maka pada daerah otonom dibentuk susunan pemerintahan dengan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.<sup>5</sup>

Artikulasi dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan, sebagaimana dimaksud tersebut di atas, merupakan penjabaran sila keempat Pancasila yang berbunyi, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Dimensi kerakyatan dalam hubungannya dengan otonomi dijelaskan Mohammad Hatta dalam

---

<sup>5</sup> UUD 1945 Sebelum Amandemen, Pasal 18.

pendapatnya seperti terkuip dalam Bagir Manan adalah sebagai berikut:<sup>6</sup>

“Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai badan perwakilan sendiri, seperti *Gemeenteraad*, *Provinciale Raad* dan lain-lainnya. Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat memperoleh otonomi (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi). Jadi, bukan saja persekutuan yang besar, rakyat semuanya mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian dari rakyat yang banyak. Keadaan seperti itu penting sekali karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlainan.”

Sudut pandang kedaulatan rakyat menurut Hatta, tidak saja terletak pada persekutuan terbesar, tetapi semua rakyat memiliki hak menentukan nasibnya sendiri, tidak terkecuali persekutuan-persekutuan yang merupakan bagian dari negeri atau rakyat banyak. Ini merupakan konsepsi tentang hak menentukan nasib sendiri bagi seluruh rakyat atau bagian-bagian persekutuan dari negeri terkait dengan kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya. Sudut pandang konsepsi kerakyatan yang dilontarkan Hatta menarik untuk ditelaah, terutama relevansinya dengan makna “kerakyatan”, yang tersimpan di balik sila keempat Pancasila. Secara leksikal, istilah “kerakyatan berasal dari kata ”rakyat” ditambah awalan ”ke” dan ”an” menjadi kerakyatan yang secara substantif mengandung makna segala sesuatu mengenai rakyat.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 33.

<sup>7</sup> Anton M. Moeliono (ed.) *et al.*, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm. 924.

Artikulasi tersebut secara tidak langsung mengandung makna yang sama dengan dari pemerintahan rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, atau dalam bahasa Gettysburg, *people's government, made for the people, made by the people, and answerable to the people*.<sup>8</sup> Atas dasar itu, dimensi kerakyatan secara substantif tertuju kepada kesejahteraan rakyat yang kemudian diformat secara prosedural dengan berbagai penataan struktur kelembagaan. Salah satu sendi kerakyatan dalam konteks NKRI adalah penyelenggaraan otonomi melalui desentralisasi. Keadaan wilayah negara yang begitu luas dan latar belakang geografi dan demografi yang berbeda-beda, membuat penyelenggaraan pemerintahan sangat sulit diselenggarakan dalam manajemen sentralistik dan uniformitas. Penyelenggaraan secara terpusat dengan kondisi geografi yang sangat luas dan jarak yang begitu jauh, pelayanan menjadi tidak efisien dan tidak efektif. Penyelenggaraan pemerintahan secara seragam antara satu daerah dengan daerah lainnya dapat menimbulkan ketidaksesuaian antara kebutuhan rakyat daerah dengan kebijakan pembangunan yang ditempuh oleh pemerintah pusat. Akibatnya, kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar hakikat bernegara tidak tersentuh, sehingga dapat berdampak terhadap tidak terpenuhinya rasa keadilan yang dapat mengancam keutuhan NKRI, sebagaimana pernah terjadi beberapa kali dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan RI.

Penyelenggaraan otonomi sebagai sendi demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam sistem negara kesatuan secara otomatis membutuhkan penataan struktur pemerintahan daerah yang memungkinkan aspirasi rakyat daerah dapat terlembagakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk itu, para pendiri bangsa, sudah memikirkan dan meletakkan dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan

---

<sup>8</sup> Bandingkan Lijphart, Arend, *Pattern of Democracy*, New Havenand (London: Yale University Press, 1999), hlm. 1.

dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Penekanan kata memandang dan mengingat dasar menunjukkan bahwa dalam daerah-daerah otonom dibentuk lembaga permusyawaratan yang dikenal kemudian dengan DPRD. Selanjutnya, sistem pemerintahan negara yang dimaksud adalah sistem pemerintahan pada pemerintah pusat. Kesan mendalam terhadap keberadaan DPRD sebagai manifestasi prinsip dasar permusyawaratan secara tidak langsung mengonsepsi lembaga perwakilan rakyat sebagai wadah rakyat melembagakan aspirasinya dalam pemerintahan di daerah, sementara pemerintah (Kepala Daerah) berposisi dalam dua kualitas antara sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan sebagai organ pemerintahan daerah. Sentralistisnya posisi masyarakat DIY dalam sejarah DIY sebagai satu kesatuan masyarakat yang memiliki kehendak luhur dalam berbangsa dan bernegara, dan keberadaan Kasultanan dan Kadipaten sebagai institusi yang didedikasikan untuk rakyat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.<sup>9</sup>

Sebagaimana tertuang dalam penjelasan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia dan kontribusinya untuk melindungi simbol negarainegara pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan kebinekaan dan ketunggalikaan, sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>10</sup>

Jika menyimak teori tentang bentuk negara Indonesia, tegas dinyatakan bahwa bentuk dari negara kesatuan Indonesia itu ialah *republik*. Jadi,

---

<sup>9</sup> Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 80.

<sup>10</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 13 Tahun 2012.

jelaslah bahwa konsep bentuk negara yang diartikan di sini ialah republik yang merupakan pilihan lain dari kerajaan (*monarki*) yang telah ditolak para anggota BPUPKI mengenai penerapannya untuk Indonesia modern.<sup>11</sup>

Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintahannya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang, selain badan pembuat undang-undang pusat.

Dalam konsep negara kesatuan, terkandung pula makna uniformitas atau penyeragaman, Namun, dengan kondisi negara Indonesia yang memiliki latar belakang sosio-kultural beragam, maka otonomi menjadi sarana untuk mengakomodasi keanekaragaman daerah dari Sabang sampai Merauke. Jadi, jika kita kembali ke Pasal 18 UUD RI Tahun 1945, maka itulah wujud dari keanekaragaman, terutama Pasal 18 B ayat (1) yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Perwujudan dari pengakuan dan penghormatan terhadap DIY, sebagai daerah yang memiliki nilai historis dalam perjuangan bangsa Indonesia, itulah yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Dalam Undang-undang tersebut disebutkan dalam Pasal 7 bahwa Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan daerah DIY ditambah dengan urusan keistimewaa. Urusan keistimewaan yang dimaksud meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, Kebudayaan, pertanian dan tata ruang. Kelima kewenangan khusus yang dimiliki DIY tersebut sekaligus membuktikan adanya pengakuan dari negara atas status keistimewaannya, berbeda dengan daerah

---

<sup>11</sup> Sekretariat Negara, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei 1945-22 Agustus 1945* dalam Jimly Asshidiqie, *Ibid.*

lain yang memperoleh status istimewa atau khusus atas dasar pemberian atau pembentukan.

Berdasarkan analisa tersebut, dapat dinyatakan bahwa ternyata di Indonesia negara kesatuan tidak identik dengan penyeragaman seperti negara kesatuan pada umumnya, pola hubungan dalam negara kesatuan di Indonesia khususnya di Yogyakarta mengacu pada UU Nomor 13 Tahun 2012 yang memberikan 5 (lima) kewenangan khusus pada Yogyakarta sebagai daerah istimewa. Pada praktik penyelenggaraan otonomi daerah, lima kewenangan khusus tersebut dalam praktik penyelenggaraan otonomi dimanfaatkan untuk mengakomodasi keanekaragaman sejarah. Hal tersebut tampak dalam sejarah integrasi wilayah Yogyakarta dan NKRI, yang pada saat itu telah merdeka, tetapi menyatukan diri dan menjadi salah satu pilar perjuangan bangsa Indonesia. Terintegrasinya Yogyakarta merupakan fakta sejarah tersendiri sebagai daerah yang dahulu telah berdaulat sebagai sebuah negara, Yogyakarta juga sudah mempunyai struktur pemerintahan yang sudah matang.

Secara teoritis, cara pembagian wewenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah dapat dikategorikan sebagai berikut:

a. Sistem Rumah Tangga Formal

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Secara teoritik, sistem rumah tangga formal memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah.

b. Sistem Rumah Tangga Material

Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti.

c. Sistem Rumah Tangga Nyata (*Riil*)

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau *riil*, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang *riil* dari daerah maupun pemerintah pusat dan pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Sistem rumah tangga ini lazim disebut pula sistem otonomi nyata atau otonomi *riil*.

d. Sistem Rumah Tangga Sisa (Residu)

Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sementara sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru. Pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat.

Dari berbagai teori kewenangan di atas, dapat dianalisis bahwa konsep pola hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan DIY menurut UU nomor 13 Tahun 2012 adalah menggunakan sistem rumah tangga materiil. Hal tersebut tampak dari substansi kewenangan-kewenangan keistimewaan Yogyakarta yang telah ditetapkan secara rinci. Namun, di samping menerapkan UU nomor 13 Tahun 2012, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Yogyakarta juga berpedoman pada UU Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 yang berlaku secara umum di seluruh wilayah NKRI. Dalam rangka penerapan undang-undang tentang pemerintahan daerah di Yogyakarta, pola hubungan kewenangnya menggunakan sistem rumah tangga *riil* karena kewenangan ditentukan berdasarkan kondisi dan situasi *riil* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Yogyakarta.

Menurut penulis, penerapan desentralisasi di DIY sesuai dengan teori desentralisasi asimetris, sebagaimana dikemukakan dalam kajian teori bahwa, pasca Orde Baru, pemerintah Indonesia memberikan ruang ter-

hadap penerapan desentralisasi asimetris. Telah dijelaskan pula bahwa otonomi atau desentralisasi asimetris merupakan kewenangan legal yang diberikan kepada masyarakat khusus agar dapat membuat keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan publik di luar sumber-sumber kewenangan negara yang berlaku, tetapi tetap tunduk pada hukum negara secara keseluruhan. Penulis mengakui bahwa Yogyakarta memiliki kondisi yang memungkinkan diterapkannya desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya karena, baik secara konseptual maupun kontekstual, pola hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah di DIY berbeda dengan daerah lain. Hal ini merupakan peneguhan teori desentralisasi asimetris yang berlaku di DIY berbeda dengan desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, desentralisasi budaya, desentralisasi politik, dan desentralisasi administratif.

## **B. Penerapan Konsep Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di Yogyakarta Sebelum dan Setelah Lahirnya UU Nomor 13 Tahun 2012 Daerah Istimewa Yogyakarta**

### **1. Konsep Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di DIY**

Sebelum Tahun 1903, seluruh wilayah Hindia Belanda diperintah secara sentralistik di bawah Gubernur Jenderal sebagai Wakil Raja Belanda di tanah jajahan. Di samping itu, terdapat juga daerah-daerah yang disebut swapraja yang diperintah oleh raja-raja pribumi setempat. Raja-raja tersebut memerintah berdasarkan kontrak politik yang ditandatangani bersama wakil pemerintah Belanda dan diberikan tugas atas nama pemerintah kolonial. Daerah yang disebut swapraja tersebut di antaranya adalah Yogyakarta.

Menurut Bagir Manan,<sup>12</sup> secara konseptual teoritis, dikenal beberapa bentuk desentralisasi, yaitu:

---

<sup>12</sup> Bagir Manan, *Loc. Cit.*

- a. Desentralisasi teritorial
- b. Desentralisasi fungsional
- c. Desentralisasi politik
- d. Desentralisasi kebudayaan
- e. Desentralisasi administratif

Kebijakan desentralisasi asimetris diberikan untuk menghadapi dua hal yang fundamental dihadapi suatu negara, yakni<sup>13</sup>:

- a. Budaya

Pengaturan asimetris yang terkait dengan politik, persoalan bercorak politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan, ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara dan atau sebagai apresiasi terhadap keunikan budaya tertentu. Dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda, representasi minoritas pada level sub-nasional dan pemberian status keistimewaan/kekhususan bagi suatu daerah atau kawasan daerah, dapat mendorong kelompok/daerah yang menuntut status keistimewaan/kekhususan, meniadakan/meminimalkan kekerasan, dan mempertahankan keutuhan wilayah;

- b. Alasan yang Bercorak Teknokratis-Manajerial

Yakni keterbatasan suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan. Alasan yang bercorak teknokratis manajerial biasanya terkait dengan kapasitas pemerintah daerah. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien seperti daerah lain yang berada di level yang sama. Pendekatan asimetris memungkinkan pejabat daerah yang berwenang di tingkat nasional memaksimalkan rentang fungsi dan kekuasaannya. Rentang fungsi dan kekuasaan ini dapat dibatasi di kemudian hari jika telah terbangun kapasitas yang cukup memadai. Un-

---

<sup>13</sup> Kemitraan Partnership, *Op. Cit.*, hlm. 10.

tuk itu, perlu dilakukan pengukuran terhadap kapasitas. Konsep desentralisasi asimetris ini pada intinya menegaskan adanya suatu kewenangan yang bersifat khusus atau istimewa

Jadi undang-undang keistimewaan memberi penegasan terhadap status keistimewaan saja pascaruntuhnya rezim Orde Baru dan munculnya orde Reformasi tahun 1998. Dapat dikatakan, kondisi NKRI mengalami masa guncangan yang teramat berat. Tuntutan dari daerah yang selama Orde Baru bagaikan terpasung dalam tempurung sentralisme pemerintahan seakan memperoleh celah untuk dapat membebaskan diri dari cengkraman sentralisme.

Untuk DIY, jika dianalisis, kehadiran Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 merupakan landasan penegasan secara normatif mengenai kewenangan yang didesentralisasikan dari pemerintah pusat ke pemerintah DIY. Kewenangan dalam urusan keistimewaan yang dimaksud termaktub dalam Undang-undang No 13 Tahun 2012 meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan pemerintah daerah DIY, pertanahan, kebudayaan, dan tata ruang. Untuk lebih memahami kejelasan letak dan isi keistimewaan DIY, secara substantif, terdapat dalam UU Nomor 13 Tahun 2012. Penulis akan mencoba memaparkan pola hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah di Yogyakarta menurut UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY, dengan membahas satu persatu substansi kewenangan yang dimaksud.

- 1) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan kewenangan gubernur dan wakil gubernur

Perihal pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur di DIY memang merupakan persoalan yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di DIY. Hal tersebut disebabkan adanya syarat yang menjadi ciri khas pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY. *Pertama*, klausul yang menyatakan bahwa calon gubernur dan wakil gubernur bertahta sebagai Sultan

Hamengku Buwono untuk calon gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Pakualam untuk calon wakil. *Kedua*, klausul yang menyatakan bahwa calon gubernur dan wakil gubernur bukan sebagai anggota partai politik.<sup>14</sup> Lebih lanjut, ketentuan tersebut tentu membawa konsekuensi logis bagi Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman untuk melakukan penataan kelembagaan dan paugeran, terutama berkaitan dengan suksesi kepemimpinan internal, sehingga diharapkan tidak akan muncul konflik internal di kemudian hari. Selain itu, diharapkan akan dihasilkan seorang pemimpin yang memang pantas dan layak, yang tidak hanya menjadi pemimpin kerabat Kasultanan dan Pakualaman, tetapi juga bagi masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan.

Syarat yang lain adalah ketentuan yang menyatakan bahwa calon gubernur dan wakil gubernur bukan merupakan anggota partai politik.<sup>15</sup> Dilihat dari aspek sosiologi dan kultural, syarat ini merupakan salah satu syarat yang memang seharusnya ada karena sebagai raja dan adipati, Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Pakualam adalah milik semua orang dan semua golongan, sehingga sudah seharusnya Sultan dan Pakualam mampu mengayomi semua orang, tanpa membedakan golongan, agama, dan etnis mana pun. Sehubungan dengan hal tersebut, netralitas Sultan dan Pakualam dari intervensi partai politik merupakan suatu upaya mendukung Sultan dan Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur yang mampu menjadi pengayom, tidak hanya bagi masyarakat Yogyakarta, tetapi juga bagi masyarakat pendatang, serta menjamin stabilitas politik DIY dari intervensi elit politik, baik di tingkat lokal maupun nasional.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, maka penetapan gubernur/wakil gubernur di DIY tidak lagi mengikuti mekanisme pemilihan gubernur/wakil gubernur, seba-

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 18 ayat (1) butir n UU Nomor 13 Tahun 2012.

<sup>15</sup> *Ibid.*

gaimana ditetapkan dalam Undang-undang No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, yaitu melalui pemilihan langsung. Pro-kontra mekanisme pengangkatan gubernur/wakil gubernur di DIY harus disikapi dengan bijak, mengingat pengakuan dan penghormatan Kasultanan dan Kadipaten (DIY) merupakan keniscayaan sejarah dan konstitusi juga merupakan fakta politis dan empiris, yang secara sosio-historis sudah diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda.

Dengan fakta tersebut, maka dalam pengisian jabatan gubernur/wakil gubernur DIY perlu diperhatikan beberapa hal, yaitu *pertama*, pengaturan urusan keistimewaan DIY berlaku pada tingkat provinsi, sementara penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat kabupaten/kota akan tetap menggunakan ketentuan-ketentuan mengenai pemerintahan daerah, sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 dan UU nomor 32 Tahun 2004. *Kedua*, pemilihan gubernur/wakil gubernur secara “demokratis” melalui pemilihan langsung hanya merupakan alat, bukan tujuan. Tujuan akhirnya adalah akomodasi dari kehendak rakyat. Hal tersebut sesuai dengan teori demokrasi yang menyatakan bahwa kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat, yang pelaksanaan dan tujuan akhirnya adalah untuk rakyat yang bersangkutan.

Dalam Islam, keberadaan seorang pemimpin merupakan sebuah keharusan, seperti yang tercantum dalam Al-Qur'an dan Hadis. Memilih seorang pemimpin bukan hanya soal menentukan pilihan, tetapi juga membicarakan adab-adab dalam memperoleh kekuasaan dan atau jika sudah menduduki kekuasaan.<sup>16</sup> Dalam Islam, tidak ada cara yang khusus yang harus dilakukan oleh umat Islam dalam memilih pemimpin karena yang terpenting adalah kemashalatan umat (*hifzh al-ummah*). Maka, pada saat al-Khulafa al-Rasyidun terpilih, ada empat model yang dilakukan untuk memi-

---

<sup>16</sup> M. Abdurrahman, *Politik dalam Islam: Ibrah Tarihiyah wa Nazrah Waqiyah* (Jakarta: FKPKUII, 2015), hlm. 10.

lih pemimpin, yaitu perwakilan, penunjukkan oleh pemimpin sebelumnya, formatur, dan pemilu raya.<sup>17</sup> Dengan demikian, tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur di DIY merujuk pada salah satu model tersebut, yaitu dengan cara penunjukan oleh pemimpin sebelumnya berdasarkan garis keturunan.

## 2) Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY

Kewenangan keistimewaan dalam aspek kelembagaan pemerintah daerah diatur dalam Bab VIII tentang kelembagaan Pasal 30. Dalam Pasal 30 tersebut dinyatakan bahwa kewenangan kelembagaan pemerintah daerah DIY diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi, dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Sedangkan ketentuan mengenai penataan dan penetapan kelembagaan pemerintah daerah DIY diatur dalam Perdais (Peraturan Daerah Istimewa).

Pembentukan Perdais Kelembagaan mutlak harus segera dilakukan guna menjalankan amanat dari Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta. Dalam proses pembentukan Perdais Kelembagaan juga harus tetap berpedoman pada prinsip dasar pembuatan peraturan perundang-undangan seperti yang diatur secara nasional oleh Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Pembentukan Perdais Kelembagaan tataran DIY juga harus memperhatikan beberapa aspek penting. *Pertama*, mengenai maksud dari Undang-undang Keistimewaan tentang pengaturan kelembagaan lingkup Provinsi DIY yang mengatakan bahwa Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY bersifat istimewa. *Kedua*, fakta empirik bahwa selama ini sudah berlaku beberapa Perda DIY mengenai kelem-

---

<sup>17</sup> *Loc. Cit.*, hlm. 21.

bagaan daerah DIY. *Ketiga*, pengaturan ulang kelembagaan pemerintahan daerah DIY harus juga memperhatikan bentuk dan susunan asli pemerintahan yang sudah mengakar di Yogyakarta.<sup>18</sup>

Dalam Bab I mengenai ketentuan umum pada Pasal 1 angka 3 mengatakan bahwa “kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY, selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Sedangkan pada angka 7 pasal yang sama dikatakan bahwa “Pemerintah Daerah DIY adalah pemerintah daerah dalam sistem NKRI berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah DIY dan DPRD daerah DIY”.

Menurut penulis, dari rumusan pasal-pasal di atas, dapat diartikan bahwa Pemerintah Daerah DIY yang terdiri atas unsur Gubernur DIY dan perangkat daerah (kelembagaan) memiliki dua kewenangan, yakni urusan pemerintahan versi undang-undang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan dari Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta yang kelembagaannya harus diatur dalam satu wadah hokum, yakni Perdaes.

Keistimewaan yang dimiliki DIY tidak hanya berupa kewenangan mengurus urusan pemerintahan wajib dan pilihan, sebagaimana ditetapkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, yang kemudian dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 disebut sebagai urusan absolut dan urusan konkuren, melainkan juga harus melaksanakan urusan keistimewaannya, sebagaimana ditetapkan dalam UU Nomor 13 Tahun 2012. Konsekuensinya, keunikan tersebut menjadi perwujudan dari keistimewaan DIY yang jelas akan berbeda dengan daerah-daerah lain yang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mengacu sepenuhnya pada UU Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana telah direvisi dengan UU Nomor 23 Tahun 2014.

---

<sup>18</sup> Lihat Pasal 30 UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

### 3) Kebudayaan

Budaya dapat disebut sebagai cara berpikir, pandangan yang diyakini masyarakat untuk mengatur kehidupan manusia. Budaya telah mengatur kehidupan manusia dengan caranya masing-masing. Diskursus budaya tidak hanya selesai pada sektor seni dan adat istiadat, lebih dari itu perilaku dan cara berpikir pun merupakan bagian integral kebudayaan.<sup>19</sup>

Kewenangan dalam bidang kebudayaan di Yogyakarta diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya, berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Kemudian, ketentuan lebih lanjut yang berkaitan dengan kewenangan kebudayaan diatur lebih lanjut dalam Perdas.<sup>20</sup>

Dari sudut pandang kebudayaan, salah satu faktor penting yang mempengaruhi berlangsungnya kebudayaan di DIY, yaitu peran Ilmu Pengetahuan dan Teknologi dan Sosial Budaya (IPTEKS). Perkembangan IPTEKS dapat jadi dapat mengancam kelestarian nilai-nilai adiluhur dari budaya masyarakat DIY, yaitu apabila tidak ada *filter* atau pun pengendalian terhadap IPTEKS yang tidak sesuai dengan budaya adiluhung DIY, misalnya dengan munculnya situs-situs dalam internet yang vulgar dan tidak mendidik, yang tentu tidak sesuai dengan kebudayaan di DIY.

### 4) Pertanahan

Dalam bidang pertanahan, sebelum reorganisasi agraria, hukum tanah di Kasultanan Yogyakarta dan Surakarta menentukan bahwa hak milik atas seluruh luas tanah di wilayah kerajaan adalah

---

<sup>19</sup> M. Romadhon M. K., "Kesadaran Tata Ruang Masyarakat Jawa" dalam *SKH Kedaulatan Rakyat*, Sabtu, 17 Mei 2014, hlm. 14.

<sup>20</sup> Lihat, Pasal 31 UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

mutlak di tangan raja.<sup>21</sup> Kepada rakyat hanya diberi hak atau wewenang *anggadhuh* atau meminjam tanah dari raja, secara turun temurun.

Tanah yang dikuasai secara langsung oleh raja disebut tanah *maosan/pamahosan dalem* (di Surakarta disebut tanah *ampilan dalem*). Selain tanah *maosan dalem*, terdapat pula tanah kejawen atau tanah *lungguh* atau tanah *gaduhan (apanage)*, yakni tanah yang digunakan untuk menjamin kebutuhan keluarga raja, atau untuk menggaji para abdi dalem. Keluarga raja atau abdi dalem yang menerima tanah ini disebut *patuh* atau *lurah patuh* yang hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dimuat dalam *pranata patuh* dari tahun 1863.<sup>22</sup>

Melalui UU No. 3 tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 ditetapkan urusan rumah tangga bagi DIY, antara lain urusan agraria (Pasal 4). Kemudian urusan agraria di DIY diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah No. 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di DIY, Peraturan Daerah No. 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa mengenai Peralihan Hak *Andarbe* dari kelurahan dan Hak *Anganggo* Turun Temurun atas Tanah dan Perubahan jenis Tanah di DIY, Peraturan Daerah No. 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perorangan Turun Temurun atas Tanah dan Peraturan Daerah No.12 Tahun 1954 tentang Tanda yang Sah bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Soedarisman P., *Daerah Istimewa Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1984), hlm. 280.; Suhartono, *Apanage dan Bekel Perubahan Sosial di Surakarta 1830-1920* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991), hlm. 77.; Selo Sumardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, cetakan ketiga, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991), hlm 77.

<sup>22</sup> Soedikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1998), hlm. 26-27.

<sup>23</sup> Lihat Undang-Undang No.3 Tahun 1950 jo Undang-Undang No 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Warner Roll menulis bahwa reorganisasi yang dilaksanakan antara tahun 1912 dan 1918 menghasilkan aturan-aturan baru, yakni:<sup>24</sup>

- a) Penghapusan sistem feodal beserta tindakan-tindakan sewenang-wenang yang sudah membudaya.
- b) Beberapa kesatuan tempat tinggal (desa; *dukuh*; *kebekelan*) digabung menjadi kesatuan administrasi baru seperti kelurahan atau desa praja.
- c) Raja melepaskan hak-hak mereka atas sebagian terbesar dari tanah yang termasuk wilayah kesatuan administrasi ini, yang kemudian menjadi wewenang *anggadohuh* (hak milik pribumi) anggota masyarakat desa.
- d) Diadakan pembagian baru dari persil-persil tanah dan tanah garapan untuk penduduk desa dan disesuaikan pada kebutuhan tertentu dari usaha pertanian Belanda.

Sejak permulaan abad ke-19, orang-orang asing sudah mulai mengadakan usaha di daerah Surakarta dan Yogyakarta, yang dulu disebut *Vorstenlanden*, 'semua tanah dianggap kepunyaan raja'. Rakyat hanyalah sekedar memakainya saja (*anggadohuh*). Mereka ini diwajibkan menyerahkan sebagian (1/2 atau 1/3) dari hasil tanahnya kepada raja jika yang dikuasainya itu tanah pertanian, atau melakukan kerja paksa jika tanahnya pekarangan. Kepada anggota-anggota keluarganya dan hamba-hambanya yang berjasa atau setia, oleh raja (para *Patuh*) diberikan tanah-tanah sebagai nafkah. Pemberian tanah itu disertai pula pelimpahan hak raja atas bagian hasil tanah tersebut diatas. Mereka pun berhak menuntut kerja paksa. *Stelsel* ini disebut *stelsel apanage*.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Werner Roll, *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia: Studi Kasus Daerah Surakarta-Jateng* (Jakarta: Rajawali, 1983), hlm. 45.

<sup>25</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Bagian Pertama, Jilid I, cetakan keempat, (Jakarta: Djambatan, 1975), hlm. 71.

Untuk memberi kedudukan yang layak kepada rakyat petani dan mengurangi penyalahgunaan yang akan menambah beban rakyat, diadakanlah reorganisasi hukum agraria, yakni berupa penghapusan *stelsel apanage* pada tahun 1914 (di Yogyakarta) dan 1918 (di Surakarta). Sebelum reorganisasi 1914, menurut Notoyudo,<sup>26</sup> penggunaan tanah di Kasultanan Yogyakarta dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a) Tanah yang dipakai sendiri oleh Sri Sultan untuk Keraton dengan segala perlengkapannya, yaitu alun-alun, pagelaran, sitihinggil, mendungan (*keben*), Sri Panganti, dan keraton. Tanah tersebut di atas disebut Tanah *Keprabon*.
- b) Tanah yang oleh Sri Sultan diserahkan dengan cuma-cuma untuk dipakai, kepada Pemerintah Belanda (*Gubernement*) NIS, untuk benteng Vredenberg, kantor karesidenan, Stasiun Kereta Api.
- c) Tanah-tanah yang diberikan kepada orang-orang Belanda dan Tionghoa dengan hak *eigendom/opstal*.
- d) Tanah golongan yaitu tanah-tanah yang diberikan oleh Sri Sultan kepada pegawai-pegawai kerajaan.
- e) Tanah *kasentanan*, yaitu tanah-tanah yang oleh Sri Sultan diberikan kepada kerabat/*sentono dalem* dengan hak pakai.
- f) Tanah pekarangan bupati, semula termasuk tanah golongan, tetapi lambat laun dilepaskan dari ikatan golongan dan menjadi tanah pekarangan dari pegawai-pegawai lebih tinggi lainnya dengan kampung-kampung sekelilingnya.
- g) Tanah *kebonan*, yaitu tanah yang ditanami pohon-pohon, dan buah-buahan serta pekarangan, biasanya terletak di luar pusat ibukota yang diberikan kepada Papatih Dalem dengan hak pakai.

---

<sup>26</sup> Notoyudo, "Hak Sri Sultan Atas Tanah di Yogyakarta" dalam Ni'matul Huda, *DIY Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia* (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 199-20.

- h) Tanah rakyat biasa, yaitu tanah yang tidak termasuk jenis tanah tersebut di atas yang diletakkan langsung di bawah pemerintah kepatihan.
- i) Sawah-sawah yang diurus oleh *bekel-bekel (tanah maosan dalem)*.

Sebagai salah satu isu yang aktual dalam substansi keistimewaan DIY, melalui Undang-undang No. 13 Tahun 2012, masalah pertanahan memiliki kejelasan secara administratif maupun landasan hukum. Penyelenggaraan kewenangan pertanahan kasultanan dan kadipaten dengan UU No. 13 Tahun 2012 dinyatakan sebagai badan hukum.<sup>27</sup>

Dalam konsep desentralisasi sendiri dikenal adanya desentralisasi fungsional, yakni penyerahan urusan-urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat yang lebih atas kepada badan-badan fungsional tertentu.

## 5) Tata Ruang

Berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan dalam tata ruang di Yogyakarta berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2012 bahwa pelaksanaan kewenangan tersebut harus sesuai dengan hasil inventarisasi yang dilakukan oleh kasultanan dan pakualaman terhadap tanah yang menjadi aset atau milik kasultanan dan pakualaman (*Sultanaat Ground dan Pakualam Ground*). Kasultanan dan pakualaman menetapkan kebijakan tata ruang tanah kasultanan dan tanah kadipaten sesuai dengan keistimewaan DIY, tetapi harus tetap mengacu pada tata ruang nasional dan tata ruang DIY.<sup>28</sup>

Dari berbagai peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah maupun tentang DIY yang telah dibahas dalam

---

<sup>27</sup> Lihat Pasal 32 ayat (1) UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

<sup>28</sup> Lihat Pasal 34 UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

bab sebelumnya, secara garis besar dapat digambarkan status keistimewaan DIY berada dalam beberapa periodisasi sebagai berikut:

Tabel 4.1 Periodisasi Status Keistimewaan DIY

No	Nama	Status	Dasar Hukum
1.	Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dan Negeri Pakualam	Dua Daerah Istimewa dalam Negara RI	Amanat Sri Sultan tanggal 5-9-1945 dan Amanat Sri Paku Alam pada tanggal yang sama
2	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia	Satu Daerah Istimewa dengan dua Kepala Daerah (Sri Sultan dan Sri Paku Alam)	Amanat 30 oktober 1945 yang ditanda tangani oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII
3	Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta, Kasultanan Surakarta, Kadipaten Paku Alaman, dan Kadipaten Mangkunegaran.	Penjelasan UU nomor 1/ 1945
4	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia Yogyakarta (Kasultanan dan Paku Alaman)	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman dengan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alaman VIII sebagai Kepala Daerah.	Maklumat nomor 14, tanggal 11-4-1946 dan Maklumat nomor 15, tanggal 11-4-1946
5	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia (Kasultanan dan Paku Alaman) Yogyakarta	Sda	Maklumat nomor 17 tanggal 11-4-1946

No	Nama	Status	Dasar Hukum
6	Daerah Istimewa Yogyakarta	Sda	Maklumat nomor 18 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 18 mei 1946
7	Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta	Sda. Dan seperti halnya nomor 4, ini pun belum pernah terwujud dan belum pernah ditentukan siapa Kepala Daerahnya	Penetapan Pemerintah No. 16/S.D tahun 1946 tanggal 15 juli 1946
8	Daerah Istimewa Kasultanan dan Paku Alaman di Yogyakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman	Diktum KEEMPAT butir (1) penetapan Pemerintah No. 16/S.D. Tahun 1946
9	Daerah Istimewa Yogyakarta	Sda. Sri Sultan Hamengku Bwono sebagai Kepala Daerah dan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah.	UU nomor 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta jo UU No. 22/1948 tentang pokok-pokok Pemerintahan daerah.
10	Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Penegasan status ganda (sebagai Wilayah Administrasi dan sebagai Daerah Otonom Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.	UU No. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

No	Nama	Status	Dasar Hukum
11	Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Status otonomi di tingkat Kabupaten/ Kota, dan kedudukan provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat. Gubernur dan Wakil Gubernur di pilih melalui DPRD provinsi (sesuai dengan UU nomor 22/1999). Pada tahun 2003 pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sempat menimbulkan polemik dengan penetapan langsung atau melalui mekanisme sesuai dengan UU nomor 22/1999	UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah daerah.
12	Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Status otonomi di tingkat Kabupaten/ Kota, dan kedudukan provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat. Gubernur dan Wakil Gubernur di pilih secara demokratis (hal ini diasumsikan dengan pemilihan secara langsung). Sultan HB X dan PA VIII sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur akan berakhir pada tahun 2008, di mana Sultan HB X tidak bersedia lagi untuk duduk sebagai Gubernur. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah akan mengacu pada	UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

No	Nama	Status	Dasar Hukum
		ketentuan dalam UU Nomor 32/2004.	
13	Daerah Istimewa Yogyakarta	Kewenangan Keistimewaan DIY berada di Provinsi yang meliputi: tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur, Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. DIY memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang istimewa. Sultan dan Paku Alam yang bertahta ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.	UU nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 telah dijabarkan secara detail tentang kewenangan DIY sebagai daerah otonom. Kewenangan tersebut mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah ditambah dengan urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam undang-undang keistimewaan DIY.<sup>29</sup> Adapun pengaturan DIY dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tidak mengalami perubahan dari perundang-undangan sebelumnya, yaitu dalam UU Nomor 3 Tahun 1950 jo UU Nomor 19 Tahun 1950 jo UU No 9 Tahun 1955. Pengaturan keistimewaan dalam undang-undang tersebut belum secara eksplisit

<sup>29</sup> Lihat Pasal 7 UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

mengatur tentang substansi atau hal-hal yang menjadi dasar bagi keistimewaan DIY. Namun, dengan munculnya UU Nomor 13 Tahun 2012, secara normatif semakin mempertegas dan memperjelas kedudukan DIY sebagai daerah istimewa.

## 2. Sistem Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di DIY Menurut UU Nomor 13 Tahun 2012

### a. Dimensi Sosiologis

Persatuan Indonesia sebagaimana dalam sila ketiga Pancasila merefleksikan nilai filosofis yang sangat fundamental bagi keberadaan Indonesia sebagai bangsa. Baik secara konseptual maupun secara kontekstual, istilah “Persatuan Indonesia” mengabstraksi eksistensi Indonesia tidak lain dari persatuan rakyat dengan beragam latar belakang sejarah suku, agama, ras, sosial, dan budaya yang tersebar dalam satu-satuan masyarakat hukum yang kemudian dipersatukan dalam satu rasa kebangsaan Indonesia. Oleh karena itu, persatuan Indonesia mencakup konsep pluralisme. Memaknai *pluralisme* sebagai bagian dari lingkup konseptual “Persatuan Indonesia”, secara implisit, sesungguhnya dengan sendirinya menegaskan sentralisme dan uniformitas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Pluralisme* adalah sebuah keniscayaan yang tidak dapat dihindari dan merupakan pentakdiran Tuhan Yang Maha Esa sebagaimana sila pertama Pancasila.

Satuan-satuan masyarakat hukum yang berdiri sendiri dengan identitas masing-masing, telah berdiri, jauh sebelumnya Indonesia merdeka. Latar belakang sejarah penjajahan bangsa asing, secara *evolutioner*, mempersatukan gugusan pulau-pulau dari Sabang sampai Merauke dengan beragam suku, agama, ras, etnik, golongan, dan budaya dalam satu identitas kebangsaan Indonesia. Keanekaragaman itu kemudian menjadi dasar persatuan Indonesia dalam sebuah semboyan “Bhinneka Tunggal Ika.” Bhinneka Tunggal Ika menyimbolkan harmoni dalam keragaman Indonesia sekaligus menegaskan penyeragaman yang sangat bertentangan dengan struktur sosial masyarakat

Indonesia. Mengelola Indonesia dengan latar belakang struktur sosial budaya yang beragam serta tebaran pulau-pulau yang begitu luas tentunya membutuhkan penataan kelembagaan yang memungkinkan keanekaragaman menjadi harmoni bagi soliditas kebangsaan Indonesia.

Untuk itu, pilihan negara kesatuan sebagai bentuk susunan negara diselenggarakan berdasarkan prinsip sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Secara substantif, kerakyatan dikonsepsi sebagai dasar kekuasaan tertinggi bagi negara dan, oleh sebab itu, penyelenggaraan pemerintahan ditujukan untuk mencerdaskan kehidupan rakyat dan memajukan kesejahteraan umum.

Di samping substansi demokrasi juga dilakukan berbagai penataan lembaga-lembaga negara untuk menjalankan fungsi-fungsi demokrasi dan kedaulatan rakyat. Salah satu konsepsi penataan sistem ketatanegaraan bagi penataan demokrasi dalam kerangka negara kesatuan adalah penyelenggaraan otonomi daerah. Dimensi demokrasi dengan otonomi itu sendiri berada pada penyebaran kekuasaan kepada satuan-satuan pemerintahan daerah yang memungkinkan keanekaragaman suku, agama, ras, budaya, dan golongan yang terdapat di dalamnya dapat terlibat secara aktif merencanakan dan memprakarsai pembangunan daerahnya secara mandiri menurut kondisi dan kebutuhan masyarakatnya. Dengan demikian, otonomi daerah dapat menjadi wadah bagi harmoni kebhinnekaan dalam keikaan, sekaligus mempertegas bahwa ketunggalan bukan penyeragaman.

Perspektif filosofis Bhinneka Tunggal Ika itu kemudian menjadi salah satu dasar pemikiran bagi Sri Sultan untuk bersama-sama bergabung dan berjuang bagi kemerdekaan Indonesia. Sri Sultan dengan seluruh wilayah Kesultanan Yogyakarta menyatukan diri dan menjadi bagian kecil dari seluruh wilayah NKRI. Bergabungnya dengan NKRI dalam perspektif Bhinneka Tunggal Ika berarti tidak ada penyeragaman satuan-satuan pemerintahan yang tergabung di dalam-

nya melainkan membiarkan tumbuh dan berkembang sesuai dengan asal-usul yang menjadi kekhasan masing-masing daerah, tak terkecuali Kesultanan Yogyakarta yang telah berdiri jauh sebelum NKRI terbentuk.

Hak asal-usul yang dimaksud adalah bentuk dan susunan pemerintahan, tatanan hukum dan tradisi, dan struktur sosial yang telah ada dan berlangsung sejak lama. Sumbangsih filosofis keanekaragaman dalam persatuan dan kesatuan kemudian menjadi salah satu sudut pandang filsafat negara. *Derivasi* keragaman dalam penataan struktur ketatanegaraan diformulasi dalam format otonomi yang memberi ruang kemandirian daerah-daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan latar belakang sejarah dan hak asal-usul masing-masing daerah.

Keanekaragaman hak asal usul menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan dapat berbeda antara satu dengan yang lainnya. Struktur pemerintahan negara yang terbentuk kemudian setelah Indonesia merdeka menyebabkan pada daerah tertentu diintegrasikan antara bentuk pemerintahan tradisional berbasis monarki dengan jabatan formal negara, seperti Kepala Daerah. Pengintegrasian tersebut lebih pada pertimbangan NKRI dan dalam kerangka efisiensi dan efektivitas pemerintahan dengan mengingat otoritas institusi tradisional masih diterima dan dipatuhi oleh masyarakat setempat. Penerimaan masyarakat terhadap Sri Sultan sebagai Raja yang telah berlangsung turun-temurun dan kemudian diterjemahkan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dengan konsep “Tahta untuk Rakyat”<sup>30</sup> yang menyimbolkan filosofi adanya penyatuan antara *kawulo* dengan *gusti*.<sup>31</sup>

Filosofi penyatuan menegaskan pertentangan antara keinginan rakyat dengan pemimpinnya sebab pengintegrasian mengkonsepsi adanya penyatuan kehendak antara rakyat dengan pemimpinnya.

---

<sup>30</sup> Conf. Atmakusuma (ed.), *Takhta Untuk Rakyat: Celah-celah Kehidupan Sultan Hamengkubuwono IX* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011).

<sup>31</sup> R. M. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang Undang Dasar 1945* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 126.

Bahkan dapat dikatakan bahwa konsepsi tahta untuk rakyat secara tidak langsung mengakui kekuasaan raja dari dan oleh untuk rakyat. Oleh sebab itu seluruh bentuk penyelenggaraan kekuasaan senantiasa untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat. Pada saat yang sama raja kemudian menjadi simbol kemuliaan tidak saja bagi raja sendiri, tetapi juga rakyat yang dipimpinnya karena integrasi di antara keduanya sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Dimensi kemuliaan raja karena kemampuan memenuhi rasa keadilan dan kemampuan mengayomi serta memenuhi kebutuhan dan kepentingan rakyatnya. Pada saat yang sama, di situlah demokrasi teraktualisasi atau lazim disebut dengan demokrasi substantif. Jika raja menyimpang atau tidak memenuhi rasa keadilan rakyat, maka sangat mungkin mengalami deligitimasi kekuasaan bahkan pemberontakan.

Mencermati lebih jauh terjemahan perilaku yang ditunjukkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dalam memaknai *Tahta Untuk Rakyat*, secara substantif, tidak saja ditujukan untuk rakyat Yogyakarta, tetapi secara keseluruhan dimaksudkan untuk rakyat Indonesia. Secara terminologi, “tahta” dalam artikulasi pada umumnya dimaknai dengan kekuasaan. Meskipun Soepomo tidak menggunakan istilah “tahta”, tetapi gagasan tentang *staatsidee* secara tidak langsung menghendaki adanya penyatuan antara *kawulo* dan *gusti* (yang berkuasa atau bertahta) yang ditarik dari filsafat *golong-gilik* yang bermakna *manunggaling Kawula Gusti*<sup>32</sup>. Hal mana diakui kemudian sebagai budaya asli dan struktur sosial masyarakat Indonesia yang telah berlangsung dalam satuan masyarakat hukum di Jawa, Sumatra, dan kepulauan lainnya di seluruh nusantara.

Memaknai tahta dalam konteks filosofi kesultanan terutama dalam masa kekuasaan Sri Sultan Hamengku Buwono IX tidak saja dalam konteks rakyat dalam wilayah Kesultanan Yogyakarta, tetapi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan dedikasi

---

<sup>32</sup>Cornelis Lay *et al.*, *Op. Cit.*, hlm. 24.

Sri Sultan Hamengku Buwono IX berjuang demi kemerdekaan bangsa Indonesia dan mengintegrasikan wilayah kerajaannya untuk menjadi bagian kecil dari NKRI. Kebesaran jiwa dan sikap patriotik yang ditunjukkan melalui perjuangan dan kemudian menyatakan Yogyakarta menjadi bagian dari NKRI menjadi kekuatan luar biasa menyokong persatuan bangsa dalam keragaman. Dari sanalah proliferasi Bhinneka Tunggal Ika dimulai yang meneguhkan persatuan Indonesia dalam keragaman. Filosofi Bhinneka Tunggal Ika merupakan bukti dan landasan yang kokoh dalam keragaman dan karenanya pengisian jabatan Kepala Daerah melalui penetapan tanpa pemilihan, sebagaimana pada umumnya yang berlangsung di daerah-daerah di Indonesia, bukan merupakan sesuatu hal yang tabu.

#### **b. Dimensi Sejarah**

Secara umum, satuan-satuan masyarakat hukum memiliki latar belakang sejarah masing-masing. Alur sejarah yang berbeda antara satu daerah dengan yang lainnya membentuk sedimen identitas yang beragam dalam bentuk kelembagaan dan budaya. Bermula dari misi dagang, kemudian monopoli hingga kolonisasi dan penjajahan oleh kolonial Belanda mengakibatkan hampir seluruh satuan-satuan masyarakat hukum mengalami perubahan struktur lembaga sesuai dengan keinginan Belanda. Perubahan struktur lembaga dan kultural berlangsung dalam beberapa bentuk, antara lain *pertama*, penghapusan dan pembentukan struktur pemerintahan baru yang ditempatkan secara langsung di bawah kekuasaan kolonial Belanda. *Kedua*, mempertahankan struktur pemerintahan lama dengan suatu perjanjian kerja sama yang secara tidak langsung menempatkan satuan pemerintahan tradisional berada dalam kekuasaan pemerintahan Belanda. *Ketiga*, satuan pemerintahan yang tetap berdaulat untuk mengurus pemerintahan sendiri dan bekerja sama secara setara dengan pemerintahan Belanda yang dituangkan dalam satu perjanjian, meskipun da-

lam beberapa sisi, perjanjian tersebut menguntungkan pihak Belanda dibanding pemerintahan kerajaan.

Menengok sejarah Kesultanan Yogyakarta, sebagai satuan masyarakat hukum, merupakan salah satu di antara satuan masyarakat hukum yang mampu bertahan dari upaya penaklukan yang dilakukan Pemerintah Kolonial Belanda. Bermula dari Perjanjian Ponorogo yang ditandatangani Susuhunan Pakubuwono II dipandang Pangeran Mangkubumi sebagai perjanjian yang sangat merugikan dan menginjak-injak harkat dan martabat bangsa. Hal itu sangat disadari Susuhunan Pakubuwono II, tetapi ia tidak dapat berbuat banyak disebabkan prinsip “*sabda pandito ratu*”.

Substansi Perjanjian Ponorogo, secara tidak langsung, meletakkan Kerajaan Mataram berada dalam kekuasaan Pemerintahan Kolonial Belanda. Perjanjian tersebut tidak diterima dan ditentang Pangeran Mangkubumi. Bahkan sebelum meninggal, Susuhunan Pakubuwono II hampir terjadi peralihan dan penyerahan kekuasaan Kerajaan Mataram kepada Kompeni Belanda. Alhasil, perlawanan yang dilakukan Pangeran Mangkubumi menentang Perjanjian Ponorogo dan berupaya mengusir penjajah dari tanah Jawa dapat dikatakan sebagai babak sejarah terselamatkannya sisa-sisa Kerajaan Mataram.

Perlawanan Pangeran Mangkubumi dibantu beberapa pangeran lainnya berhasil membuat Kompeni Belanda kewalahan. Pihak Belanda kemudian menawarkan perundingan yang berakhir dengan Perjanjian *Giyanti* pada hari Kamis Kliwon 13 Februari 1755 di sebuah *ara-ara* yang biasa disebut *Giyanti*. Perjanjian tersebut mengangkat Pangeran Mangkubumi sebagai Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayyidin Panotogomo Khalifatullah di atas separuh Kerajaan Mataram yang diberikan kepada beliau dengan hak turun-temurung pada warisnya, dalam hal ini Pangeran Adipati Anom Bendoro Raden Mas Sundoro. Pengangkatan Pangeran Mangkubumi sebagai Raja Kesultanan menjadikan wilayah Kerajaan Mataram dibagi menjadi dua. Salah satunya adalah wilayah

Kesultanan Yogyakarta yang kini menjadi DIY dalam NKRI. Setelah diangkat menjadi raja dengan gelar kebesaran Pangeran Mangkubumi kemudian lebih dikenal dengan Sri Sultan Hamengku Buwono I.

Hari Kamis 13 Februari 1755 dikenal sebagai hari kelahiran Kesultanan Yogyakarta. Peristiwa monumental tersebut membuktikan bahwa perlawanan rakyat Yogyakarta yang dipimpin Pangeran Mangkubumi terhadap penjajah Kolonial Belanda telah berlangsung sejak abad ke XVIII, bahkan jauh sebelumnya telah dilakukan oleh pendahulu-pendahulu Kerajaan Mataram. Sejak kelahiran Yogyakarta sebagai satuan pemerintahan yang berdiri sendiri dan berdaulat, terus menunjukkan sikap perlawanan terhadap Kolonial Belanda hingga generasi Hamengku Buwono IX. Bentuk dan sistem pemerintahan dikelola menurut kelembagaan tradisional Kesultanan yang telah berlangsung dari generasi ke generasi hingga saat ini.

Era Hamengku Buwono IX adalah era yang sangat menentukan peran sejarah dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia. Nilai kejujuran yang ditunjukkan Sri Sultan terhadap kemerdekaan Indonesia ditunjukkan dengan menolak rayuan Belanda untuk memberikan pulau Jawa dan Madura dalam kekuasaan Kesultanan Yogyakarta. Bahkan Sri Sultan membuka pintu Yogyakarta bagi para pejuang kemerdekaan sebagai basis perjuangan dan menjadi ibukota negara untuk sementara waktu, saat Jakarta dalam penguasaan dan pendudukan pasukan Belanda. Keterbukaan Sri Sultan terhadap para pejuang kemerdekaan dan menjadi bagian dari perjuangan kemerdekaan Republik Indonesia menunjukkan dedikasi Sri Sultan tidak hanya bagi rakyat Yogyakarta, tetapi seluruh rakyat Indonesia.

Pengintegrasian diri Yogyakarta dan menjadi bagian kecil dalam NKRI melalui Maklumat Sri Sultan 5 September 1945 semakin membuktikan loyalitas Sri Sultan Hamengku Buwono IX terhadap NKRI. Pengintegrasian Yogyakarta memberi spirit tersendiri bagi persatuan dan kesatuan bangsa dalam menghadapi tekanan dalam mempertahankan kemerdekaan Republik Indonesia. Untuk itu, sela-

in hak asal usul yang dimiliki sebagai satuan masyarakat hukum yang telah bertahan secara turun-temurun dalam tradisi kesultanan dan peran yang luar biasa bagi persatuan dan kesatuan serta usaha dalam mempertahankan kemerdekaan Indonesia menjadi dasar yang cukup bagi keistimewaan Yogyakarta.

Ketika Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, klaim wilayah Indonesia masih bersifat normatif dan belum secara konkret. Beberapa wilayah masih berdiri sendiri dan dalam kekuasaan Kolonial Belanda. Dimensi monumental sejarah bagi eksistensi Republik Indonesia secara nyata pascaproklamasi 17 Agustus 1945 ditentukan oleh sikap Kesultanan Yogyakarta dan Paku Alam melalui Maklumat yang mengakui dan mengintegrasikan wilayahnya sebagai bagian dari Republik Indonesia. Saat beberapa daerah menjadi negara bagian dalam Republik Indonesia Serikat (RIS), wilayah Yogyakarta dan wilayah Paku Alam tetap bertahan sebagai wilayah Republik Indonesia dan menjadi salah satu negara bagian dalam RIS.

Jika Sri Sultan dan Paku Alam tidak mengintegrasikan diri, termasuk rakyat dan wilayahnya, sebagai negara Republik Indonesia dan menjadi ibukota negara, maka mungkin alur sejarah Republik Indonesia tidak akan seperti saat ini. Republik Indonesia akan tegak berdiri jika hanya ada pemerintahan, tetapi tidak memiliki wilayah dan rakyat. Untungya, komitmen sikap kenegarawanan Sri Sultan dan Paku Alam terhadap Republik Indonesia dan tidak tergiur dengan bujukan Kolonial Belanda untuk berdiri sebagai satu kerajaan dengan wilayah kekuasaan Pulau Jawa dan Madura. Seandainya hal demikian terjadi, maka Republik Indonesia yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 mungkin tidak akan menemui bentuk seperti saat ini. Jasa yang terekam dalam sejarah itu, dan aspek hak asal-usul yang telah berlangsung lama dalam tradisi Kesultanan dan Paku Alam, merupakan salah satu aspek fundamental bagi keistimewaan Yogyakarta.

### c. Dimensi Sosio Yuridis

Sedimentasi lembaga-lembaga sosio-kultural bagi penentuan dan penegakan nilai baku hukum tidak lain dari kebiasaan untuk menjaga dan menegakkan nilai baku yang secara substansi diposisikan sebagai cara mempertahankan ketertiban bagi kelangsungan hidup manusia. Posisi Kesultanan secara sosio-kultural merupakan institusi baku bagi masyarakat Yogyakarta yang diyakini sebagai sumber nilai dan menjadi pengayom masyarakatnya. Kekuatan religious-magis yang senantiasa diasosiasikan dengan kesultanan merefleksikan keseimbangan dunia lahir dan bathin dan, oleh sebab itu, kedudukannya ditempatkan dalam posisi tertinggi yang diyakini sebagai sumber kebenaran. Tidak terdapat pertentangan antara *kawula* dengan *gusti* karena keberadaan *gusti* sendiri untuk sebesar-besar kemakmuran *kawula*.

Aspek-aspek tersebut, secara umum, menjadi dasar keyakinan masyarakat Yogyakarta terhadap pelembagaan kesultanan. Keberadaan lembaga-lembaga dalam kehidupan sosial, termasuk lembaga kesultanan, mengekspresikan situasi struktur kekuatan sosial dalam ikhtiar membangun tertib sosial melalui otoritas-otoritas objektif yang dilekatkan kepadanya yang dapat menjamin dan melindungi kepentingan bersama individu-individu yang tergabung di dalamnya.<sup>33</sup> Sebagai ekspresi kekuatan struktur sosial, keberadaan lembaga-lembaga sangat mungkin mengalami perubahan jika tidak mampu mengadaptasi perubahan sosial yang setiap waktu berevolusi.

Perubahan sosial tidak serta merta secara masif menimpali seluruh komunitas sosial, tetapi senantiasa terpetakan dalam dua kutub antara kelompok sosial yang bertahan pada nilai-nilai lama (*konservatif*) dengan kelompok sosial nilai-nilai baru (pembaruan). Tidak jarang benturan dan pergesekan nilai tidak terhindarkan yang menuntut hadirnya bangunan lembaga-lembaga baru untuk menampung derasnya

---

<sup>33</sup>Bandingkan Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 1.

tuntutan perubahan sekaligus mendamaikan nilai yang saling berbenturan.

Sejak berdiri 1755 hingga 2012, usia Kesultanan Yogyakarta telah mencapai usia kurang lebih 257 tahun di bawah kepemimpinan generasi ke X oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X. Berbagai perubahan dan dinamika kehidupan sosial politik telah dilalui, baik sebelum kemerdekaan maupun sesudah kemerdekaan, khususnya perkembangan pascareformasi 1998. Di awal kelahirannya, masyarakat Yogyakarta dapat dikategorikan sebagai masyarakat homogen dengan kehidupan struktur sosial yang bersifat *hirarkis* dan *paternalistik*. Proses integrasi ke dalam NKRI secara berlahan mengubah wajah struktur sosial dari homogen paternalistik menjadi masyarakat heterogen-horizental disertai nilai-nilai kesetaraan dan kebebasan oleh masuknya kelompok-kelompok sosial dari luar Yogyakarta dan dari Pulau Jawa pada khususnya.

Hal tersebut terungkap pula dalam hasil laporan tim penyusun naskah akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta yang mengungkapkan situasi masyarakat dalam dua arah perkembangan. Satu sisi, terdapat kelompok masyarakat yang bertahan pada tradisi dengan karakter *patron-klien* dan, pada sisi yang lain, terdapat kelompok masyarakat yang bergerak ke arah pertumbuhan nilai-nilai kesetaraan dan kebebasan.<sup>34</sup> Hal yang sama terungkap dalam keterangan pemerintah atas Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Provinsi DIY yang menyatakan,<sup>35</sup>

“Dalam perspektif sosio-psikologis, berdasarkan kenyataan dalam beberapa puluh tahun terakhir ini, Yogyakarta dapat dipastikan akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dramatis. Pada tingkat masyarakat, Yogyakarta kini memasuki sebuah fase yang dapat disebutkan sebagai masyarakat dengan dua fenomena. Pada satu sisi, terdapat masyarakat yang tersu-

---

<sup>34</sup> Cornelis Lay *et al.*, *Op. Cit.*, hlm. 20.

<sup>35</sup> Patrialis Akbar (Menteri Hukum dan HAM) dan Gamawan Fauzi (Menteri Dalam Negeri), *Op. Cit.*, hlm. 7.

sun secara bertingkat dan, pada sisi yang lain, ada pula masyarakat yang bercorak horizontal dengan menegakkan prinsip-prinsip kesetaraan, keterbukaan, dan persamaan.”

Hadirnya kelompok sosial yang bergerak pada aras horizontal kemudian dijadikan alasan pemerintah untuk menata keistimewaan Yogyakarta. Perubahan sosial tidak dapat dipungkiri, tetapi tidak serta merta disertai dengan penataan kelembagaan yang dapat mencabut masyarakat dari akar sejarahnya, terlebih jika perubahan sosial belum menjadi gejala umum. Meskipun gelombang perubahan sosial telah menjadi gejala umum, tidak otomatis dapat menjadi landasan justifikasi mencabut pola-pola kehidupan sosial dari akar tradisionalnya. Akar sejarah yang kuat disertai dengan sokongan sosio-kultural yang telah bersedimentasi tidak dengan mudah mampu menghapuskan peran Sultan dalam struktur sosial masyarakat Yogyakarta di tengah sebagian kelompok sosial yang tengah mengalami transformasi menjadi masyarakat *egaliter*.

Proses tersebut semakin terbuka sejak reformasi 1998, saat seluruh sendi pemerintahan mengalami transformasi ke sistem demokrasi. Dalam situasi demikian, berbagai prinsip-prinsip kehidupan sosial berproliferasi dalam nuansa kebebasan dan kesetaraan. Prinsip tersebut merambat masuk dalam sistem pemerintahan, baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pada tingkat pemerintahan daerah. Manifestasi prinsip-prinsip kebebasan dan kesetaraan menuntut cara-cara demokratis dalam pengisian jabatan-jabatan politik pemerintahan, tak terkecuali dalam hal ini pengisian jabatan Kepala Daerah.

Keinginan untuk menyelenggarakan pengisian jabatan Gubernur Kepala Daerah Provinsi DIY melalui pemilihan tampak menjadi keinginan pemerintah dengan menggunakan beberapa pasal sebagai dasar hukum setelah amandemen UUD 1945. Di antara pasal-pasal yang digunakan adalah Pasal 27 Ayat (1) yang menyatakan bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan

pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu *dengan tidak ada kecualinya*". Dalam pasal lain juga dijelaskan, terutama Pasal 28D ayat (4) yang menyatakan bahwa "Setiap warga negara berhak memperoleh *kesempatan yang sama* dalam pemerintahan."

Penggunaan pasal-pasal UUD 1945 tersebut menunjukkan sikap dan keinginan pemerintah memposisikan jabatan Gubernur Kepala Daerah sebagai jabatan yang terbuka untuk diperebutkan dan dijabat oleh setiap warga negara melalui cara-cara demokratis. Untuk lebih meyakinkan terhadap keinginan tersebut, pemerintah memperkuat argumentasinya dengan mengangkat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan menyatakan sebagai berikut: "...pilihan sikap pemerintah untuk mengajukan konsep pemilihan gubernur secara demokratis benar-benar didasarkan kepada ketaatan pemerintah kepada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (4) jelas menyatakan bahwa "Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, dipilih secara demokratis." Adanya Pasal 18B yang menyatakan "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa" tentu tidak dimaksudkan menghilangkan nilai demokratis yang sudah menjadi pilihan bangsa Indonesia.<sup>36</sup>

Teranglah bahwa kata "dipilih secara demokratis" digunakan pemerintah sebagai landasan untuk menembus mekanisme pengisian jabatan Gubernur Kepala DIY yang sekian lama dilakukan melalui penetapan. Rangkaian sikap tersebut dipertegas dengan menampik Pasal 18B UUD 1945 yang, secara tidak langsung, menyatakan "pengakuan dan penghormatan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa tidak dimaksudkan untuk menghilangkan nilai demokratis yang sudah menjadi pilihan bangsa ini. Permasalahan kemudian adalah apakah konteks demokratis hanya terletak

---

<sup>36</sup>*Op. Cit.*, hlm. 13-14.

pada pemilihan Kepala Daerah. Memperhatikan beberapa Undang-Undang Dasar, khususnya UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan, “Dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.” Dasar permusyawaratan yang dimaksud adalah dibentuknya lembaga-lembaga permusyawaratan di tingkat pemerintahan daerah sebagaimana pada sistem pemerintahan di tingkat pusat.

Patut dipahami bahwa Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen merupakan pasal aturan khusus yang ditujukan terhadap daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Justru substansi pasal tersebut mempertegas prinsip *pluralisme* demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya, pelembagaan demokrasi pada tingkat pemerintahan daerah tidak mesti harus seragam dengan mengingat hak asal usul yang dimiliki suatu daerah. Dimensi demokrasi pada tingkat penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak dapat dikesampingkan adalah dasar permusyawaratan yang termanifestasikan melalui Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah. Ketika kewajiban konstitusional tersebut diperintahkan oleh UUD 1945, maka seketika Sri Sultan Hamengku Buwono IX segera mengeluarkan Maklumat Nomor 18 tertanggal 18 Mei 1946 tentang pembentukan DPRD DIY hingga kabupaten dan kota. Selanjutnya melalui Maklumat Nomor 7 Tahun 1945 sebagai dasar pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan yang mulai berlaku pada tanggal 6 Desember 1945<sup>37</sup>. Bahkan Sri Sultan telah berusaha membentuk Balai Agung sebelum Indonesia merdeka, tetapi terjadi tarik menarik dengan Kolonial Belanda mengenai cara pengisiannya. Sri Sultan menghendaki pengisian melalui pemilihan umum, sementara Kolonial Belanda menghendaki pengisiannya melalui pengangkatan.

---

<sup>37</sup>Aloysius Soni Bilde Rosari (ed.), *Op. Cit.*, hlm. 71.

Butir-butir gagasan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Yogyakarta bukan hal baru. Keberadaan kesultanan yang diisi melalui tradisi turun-temurun dan kemudian diintegrasikan dalam jabatan Gubernur Kepala Daerah, pada perkembangan berikutnya, sedikit mengalami gugatan. Gugatan tersebut sebenarnya tidak ditujukan kepada jabatan raja dalam sistem kesultanan yang sudah berlangsung kurang lebih 257 tahun, tetapi gugatan tersebut, secara tidak langsung, ditujukan kepada pengintegrasian jabatan raja dalam Kesultanan Yogyakarta dengan jabatan Gubernur Kepala Daerah. Artinya, terdapat kelompok sosial yang berkeinginan memisahkan antara jabatan raja dalam Kesultanan Yogyakarta dengan jabatan Gubernur Kepala Daerah. Jabatan raja dalam kesultanan tetap berlangsung sesuai dengan tradisi yang berlangsung secara turun-temurun dengan segala hak-hak eksklusif (*privilege*) yang diberikan kepadanya sebagai simbol nilai dan pengayom bagi masyarakat Yogyakarta sekaligus atas jasa-jasa dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia. Selanjutnya, jabatan Kepala Pemerintah Daerah menjadi jabatan yang diisi melalui pemilihan secara demokratis yang memungkinkan seluruh masyarakat bebas dan setara bersaing dalam memperebutkan dan mendudukinya.

Tampaknya, upaya pemisahan jabatan raja dalam Kesultanan Yogyakarta dengan jabatan Gubernur Kepala Daerah secara konseptual belum banyak dipahami oleh hampir seluruh komponen yang terlibat di dalamnya, sehingga mekanisme pengisian jabatan Gubernur Kepala Daerah menjadi kontroversi antara kelompok masyarakat yang bertahan dengan cara penetapan dengan kelompok masyarakat yang menghendaki pemilihan. Ternyata, gelombang dukungan masyarakat yang menghendaki pengisian jabatan Kepala Daerah melalui penetapan Sri Sultan sebagai Gubernur Kepala Daerah masih cukup kuat. Gelombang dukungan masyarakat Yogyakarta dapat dilihat ketika mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah digulirkan pada tahun 1998. Secara demonstratif, pelantikan Sri Sultan sebagai gubernur

dilakukan oleh rakyat melalui forum yang dikenal dengan nama “Sidang Rakyat Yogyakarta.” Proses yang sama juga berlangsung pada tahun 2001. Bukti dukungan rakyat Yogyakarta terhadap penetapan Sri Sultan sebagai Gubernur Kepala Daerah juga dilakukan oleh Kepala Desa (Lurah) sepropinsi Yogyakarta yang dikenal dengan Ismaya.

Rangkaian atas paguyuban Ismaya diikuti dengan pembentukan paguyuban desa dan lurah di masing-masing daerah kabupaten, seperti paguyuban lurah se-Kabupaten Bantul (Tunggul Jati), paguyuban lurah se-Kabupaten Kulon Progo (Bodronoyo), paguyuban lurah se-Kabupaten Gunungkidul (Semar), dan paguyuban lurah se-Kabupaten Sleman (Suryondadari). Gerakan paguyuban desa dan lurah bukan saja mendukung penetapan Sri Sultan sebagai gubernur dan Pakualam sebagai wakil gubernur, tetapi juga menolak penyematan lencana Korpri di kemeja dinas dan diganti dengan lencana Keraton. Ragam gerakan tersebut menunjukkan dukungan masyarakat terhadap penetapan Sri Sultan sebagai Gubernur Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sekaligus mempertahankan integrasi jabatan Kesultanan dengan jabatan Gubernur Kepala Daerah.

Akhirnya, polemik panjang tentang keistimewaan DIY yang cukup menyita waktu, tenaga, biaya, dan pikiran berakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Salah satu kewenangan dalam urusan keistimewaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur di samping masalah kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

Dalam perspektif desentralisasi, pemerintahan DIY dapat dilihat dari empat desentralisasi. *Pertama*, desentralisasi asimetris, pemerintahan DIY yang termasuk dalam desentralisasi ini adalah hal-hal yang bersifat budaya, misalnya dalam struktur pemerintahan, kemudian dalam soal perda, dan kewenangan membuat perda tentang budaya.

*Kedua*, desentralisasi politik, yang termasuk dalam bagian ini adalah tentang pengisian jabatan. *Ketiga*, desentralisasi fungsional, yakni pada aspek pertanahan. *Keempat*, desentralisasi administrasi, yaitu gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dari empat perspektif di atas, dapat dikatakan bahwa ada perpaduan antara umum dengan yang khusus, meskipun sistemnya kerajaan. Dengan demikian, walaupun wakil pemerintah pusat dan struktur kedudukannya sama, tetapi lingkungannya pertanggungjawabannya berbeda karena lingkup urusannya beda.



## Daftar Pustaka

### A. Buku

- Abdul Gaffar Karim. 2006. *Kompleksitas Persoalan Otonomi daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.
- Abu Daud Busroh. 1990. *Ilmu Negara*, cetakan pertama. Jakarta: Bumi Aksara.
- Agung Djojosoekarto, Soemarwono Rudianto-Cucu Suryaman. 2009. *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta: dan Yogyakarta*. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- Agung Djojosoekarto, dkk. 2008. *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia, Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta*. Jakarta: Kemitraan.
- Agus Santoso. 2013. *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Al Chaidar, Zulfikar Salahudin, dan Herdi Sahrasad. 2000. *Federasi atau Disintegrasi, Telaah Awal Wawancara Unitaria Versus Federalis dalam Perspektif Islam, Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*. Jakarta: Madani Press.
- Aloysius Soni Bl de Rosari (ed.). 2011. *Monarki Yogyakarta Inkonstitusional?* Jakarta: Kompas.

- Amrah Muslimin. 1986. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.
- Anton M. Moeliono *et al.* (eds.). 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Arief Budiman. 2002. *Teori Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pusaka Utama.
- Astim Riyanto. 2006. *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo.
- Ateng Syafrudin. 1991. *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*. Bandung: Mandar Maju.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Kedua. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Atmakusuma (ed.). 2011. *Takhta Untuk Rakyat: Celah-celah Kehidupan Sultan Hamengkubuwono IX*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- B. Hestu Cipto Handoyo dan Y. Thresianti. 1996. *Dasar-dasar Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi, dan Urusan Rumah Tangga Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- B. N. Marbun. 2005. *DPRD dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Otonomi Daerah 1945-2005: Proses dan Realita Perkembangan Otda Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini*. Jakarta: Sinar Harapan.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Otonomi Daerah 1945-2010: Proses dan Realita*, Cetakan Kedua. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Bagir Manan. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan Undang-Undang Perlaksanaanya)*. Karawang: Unisika.

- \_\_\_\_\_. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi. Bandung: Alumni.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Bambang Sunggono. 2009. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Bayu Surianingrat. 1980. *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Boedi Harsono. 1975. *Hukum Agraria Indonesia Bagian Pertama Jilid I*, Cetakan Keempat. Jakarta: Djambatan.
- Bonar Simorangkir. 2000. *Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Otonomi atau Federalism: Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Bondan Gunawan. 2000. *Apa Itu Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Budi Sudjijono dan Dedi Rudianto. 2003. *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*. Jakarta: Citra Mandala Pratama.
- Cornelis Lay et al. 2008. *Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta: Monograph on Politics and Government*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UGM.
- C. S. T. Kansil. 1986. *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Aksara Baru.
- Deliar Noer. 1983. *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Cetakan Pertama. Jakarta: CV Rajawali.
- Djoko Dwiyanto. 2009. *Kraton Yogyakarta; Sejarah, Nasionalisme, dan Teladan Perjuangan*. Yogyakarta: Paradigma Indonesia.

- Djoko Prakoso. 1984. *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Eep Saefulloh Fattah. 2000. *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Efik Yusdiansyah. 2010. *Implikasi Keberadaan MK Terhadap Pembentukan Hukum Nasional dalam Kerangka Negara Hukum*. Bandung: Lubuk Agung.
- E. Koswara. 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Pariba.
- F. A. M. Stroink. 2006. *Pemahaman Tentang Demokrasi*. Bandung: Refika Aditama.
- Frans Magnis Suseno. 1997. *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*. Jakarta: Gramedia.
- Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- Hari Sabarno. 2008. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Cetakan Kedua. Jakarta: Sinar Grafika.
- Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo. 2010. *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogyakarta: Menurut Sejarah, Mencermati Perubahan, Menggagas Masa Depan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- H. A. W. Widjaya. 2005. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Held, David. 2004. *Demokrasi dan Tatanan Global; Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- H. M. Arief Muljadi. 2005. *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a. 2012. *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Cetakan Kedua. Bandung: Refika Aditama.

- Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi. 2002. *Kontroversi Negara Federal: Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*. Bandung: Mizan.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Irawan Soejito. 1990. *Hubungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ismail Suny. 1982. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta: Aksara Baru.
- J. B. J. M. Ten Berge. 1995. *Bescherming Tegen Overheid*. Zwolle: W. E. J. Tjeenk Willink.
- J. B. Kristiadi. "Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan". *JiIS*, No. 2, 1992.
- J. C. T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto. 1961. *Pelajaran Hukum Indonesia*, Cetakan Kesepuluh. Jakarta: Gunung Agung.
- Jimly Asshiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ihtiar Baru Van Hoeve.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer Gramedia.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Johny Ibrahim. 2005. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Josef Riwu Kaho. 1990. *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Joeniarto. 1992. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Jakarta: Bumi Aksara.

- Juniarto. 1966. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada.
- Juanda. 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: Alumni.
- J. Wayong. 1975. *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Djambatan.
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan Kesebelas. Bandung: Nusa Media.
- Ki Sabdacarakatama. 2002. *Sejarah Keraton Yogyakarta*. Yogyakarta: Narasi.
- Koesoediprodo. 1951. *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-peraturan, Penetapan-penetapan Pemerintahan Republik Indonesia 1945*. Jakarta: SK Seno.
- Koesoemahatmadja. 1979. *Pengantar ke Arah Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Bina Cipta.
- Koeswara E. 2001. *Otonomi Daerah Untuk Kemandirian Demokrasi*. Jakarta: Serambi Aksara Nusantara
- Kuntjoro Poerbapranoto. 1987. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Bandung: Eresco.
- Lijphart, Arend. 1999. *Pattern of Democracy*. London: Yale University Press.
- Martin H. Hutabarat dkk. (ed.) 1996. *Hukum dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Meuwissen. 2007. *Pengembangan Hukum*. Bandung: Refika Aditama.
- Miftah Thoha. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Reposisi Daerah Otonom dan Dampaknya pada Pelayanan Publik". *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 33.
- Miriam Budiarto. 1985. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

- M. Laica Marzuki. 2006. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Buku Pertama*, Edisi Revisi Cetakan Kedua. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- M. Abdurrahman. 2015. *Politik Dalam Islam: Ibrah Tarikhiyah w Nazbrah waqi'iyah*. Jakarta: FKPKUII.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih. 1985. *Ilmu Negara*. Jakarta: Melton Putra.
- Moh. Mahfud M. D. 1993. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Muhammad Yamin. 1982. *Proklamasi dan Konstitusi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nazir. 2003. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ni'matul Huda. 2005. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama. Bandung: Nusa Media.
- \_\_\_\_\_. 2013. *DIY dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Nusa Media.
- Oentarto, S. M. dkk. 2004. *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*. Jakarta: Samitra Media Utama.
- Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah. 2006. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia.
- Purwokusumo. 1985. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.

- Ramlan Surbakti dalam M. Arief Muljadi. 2005. *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Ridwan H. R. 2010. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- R. M. A. B. Kusuma. 2004. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Roll, Werner. 1983. *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia: Studi Kasus Daerah Surakarta-Jateng*. Jakarta: Rajawali.
- Samuel Humes IV. 1991. *Local Governance and National Power*. London: Harvest.
- Schmid, J. J. Von. 1988. *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum (dari Plato sampai Kant)*. Jakarta: Pembangunan.
- Selo Soemardjan. 1990. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Shabir Chema G. dan Rondinelli (eds.). 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries*. London: Sage.
- Simorangkir, J. C. T. 1984. *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Sjahran Basah. 1992. *Ilmu Negara, Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cetakan Ketiga. Bandung: Alumni.
- Soedarisman P. 1984. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Soetandyo Wingjosoebroto. 2005. "Sentralisasi dan Desentralisasi Pemerintahan Masa Pra-Kemerdekaan" dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah; Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Yayasan Tifa dan Institute for Local Development.
- Solly Lubis M. 1992. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Sri Soemantri Martosoewignjo. 1976. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*. Bandung: Tarsito
- \_\_\_\_\_. 1984. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali.
- Strong C. F. 2013. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, Cetakan Kedelapan. Bandung: Nusa Media.
- Sudikno Mertokusumo. 1998. *Perundang-undangan Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty.
- Suhartono. 1991. *Apanage dan Bekel Perubahan Sosial di Surakarta 1830-1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Suryo Sakti Hadiwijoyo. 2013. *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Pendekatan, Sejarah Hukum, dan Teori Kekuasaan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Suwoto Mulyosudarmo. 1997. *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoretis, dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Suyatno. 2004. *Menjelajahi Demokrasi*. Yogyakarta: Liebe Book Press.
- Syaukani H. R., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rayid. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan PUSKAP.
- The Liang Gie. 1977. *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*. Yogyakarta: Karya Kencana.

- Tim Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI. 2007. *Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. Jakarta: CAPPLER Project.
- Titik Triwulan Tutik. 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Kedua. Bandung: Kencana.
- Tri Ratnawati. 2006. *Potret Pemerintahan Lokal di Indonesia di Masa Perubahan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dengan Pusat Penelitian Politik LIPI.
- Utrecht. 1986. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru.
- Van Apeldoorn, L. J. 1976. *Pengantar Ilmu Hukum (Inleiding tot de Studie van het Nederlandsche Recht)*, Cetakan Keempatbelas. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Wiratna Sujarweni V. 2012. *Yogyakarta; Episode Jejak-jejak Mataram Islam*. Yogyakarta: Global Media Informasi.
- Yudha Bhakti Ardhiwisastra. 1999. *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*. Bandung: Alumni.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. Bandung: Alumni.
- Zainuddin Ali. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

## **B. Disertasi, Jurnal, Makalah, dan Sumber Elektronik**

- Bagir Manan. “Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah”. *Makalah*. Seminar Nasional Fakultas Hukum UNPAD, Bandung. 13 Mei 2000.
- Bhenyamin Hoessein. “Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah”. *Jurnal Bisnis dan Demokrasi*, No 1/I, Juli 2000.
- Efik Yusdiansyah. 2007. “Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembentukan Hukum Nasional dalam Kerangka Negara Hukum”. *Disertasi*. Universitas Padjajaran. Bandung.

- H. Mohammad Abud Musa'ad. "Model Reformasi Birokrasi dalam Perspektif UU No. 21 Tahun 2001". Disampaikan dalam Simposium Nasional Papua "Menuju Pembangunan Berbasis Masyarakat yang Berkelanjutan" tanggal 7-9 April 2010, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Immawan Wahyudi. 2014. "Implikasi Perubahan Pasal 18 UUD 1945 Terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Suatu Pendekatan Hukum, Sejarah, Sosial, Politik, dan Budaya". *Disertasi*. Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta.
- Moh. Mahfud M. D. 1993. "Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia". *Disertasi*. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- "Daerah Istimewa Yogyakarta". [http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah\\_Istimewa\\_Yogyakarta](http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Istimewa_Yogyakarta), diakses pada tanggal 1 Januari 2014.
- Muhammad Mas'ud Said. "Perlu Desentralisasi Asimetris". <http://www.profmmasudsaid.com/news---desentralisasi---asimetris.html>, diakses pada tanggal 28 Maret 2014, pukul 08.31 WIB.
- Patrialis Akbar (Menteri Hukum dan HAM) dan Gamawan Fauzi (Menteri Dalam Negeri). "Keterangan Pemerintah Atas Rancangan Undang-undang Keistimewaan Daerah Propinsi Istimewa Yogyakarta". Disampaikan pada Rapat Kerja dengan Komisi II DPR-RI, 26 Januari 2011.
- Riswanda Imawan. "Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan *Good Governance*". Makalah dalam *workshop* tentang Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah yang diselenggarakan oleh Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi), *Partnership for Governance Reform in Indonesia* dan Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang, 25-27 Maret 2002.
- Sadu Wasistiono. "Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)". *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume 1, Edisi Kedua, 2004.

Sjahrudin Rasul. 2000. "Tinjauan Yuridis Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia (Studi Kasus Korupsi di Indonesia dalam Era Orde Baru)". *Disertasi*. Universitas Padjajaran. Bandung.

### **C. Ensiklopedia dan Kamus**

2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka

### **D. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1947 Tentang Pembentukan Haminte Kota Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Indonesia Timur.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

PENPRES Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

PENPRES Nomor 5 Tahun 1960 tentang DPRD-GR dan Sekretariat Daerah.

### **E. Surat Kabar**

Kompas, Rabu, 9 Mei 2007.

M. Romadhon M. K. “Kesadaran Tata Ruang Masyarakat Jawa”. *Kedaulatan Rakyat*, Sabtu, 17 Mei 2014.





PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 13 TAHUN 2012  
TENTANG  
KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang :
- a. bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
  - b. bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - c. bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta belum mengatur secara lengkap mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
  - d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- Mengingat :
1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 2 -

2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827);
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA.

## BAB I KETENTUAN UMUM

### Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Keistimewaan . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 3 -

2. Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.
3. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.
4. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, selanjutnya disebut Kasultanan, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono.
5. Kadipaten Pakualaman, selanjutnya disebut Kadipaten, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam.
6. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
7. Pemerintahan Daerah DIY adalah pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY.
8. Pemerintah Daerah DIY adalah unsur penyelenggara pemerintahan yang terdiri atas Gubernur DIY dan perangkat daerah.
9. Gubernur DIY, selanjutnya disebut Gubernur, adalah Kepala Daerah DIY yang karena jabatannya juga berkedudukan sebagai wakil Pemerintah.
10. Wakil Gubernur DIY, selanjutnya disebut Wakil Gubernur, adalah Wakil Kepala Daerah DIY yang mempunyai tugas membantu Gubernur.

11. Dewan . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 4 -

11. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY, selanjutnya disebut DPRD DIY, adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah DIY.
12. Peraturan Daerah DIY, selanjutnya disebut Perda, adalah Peraturan Daerah DIY yang dibentuk DPRD DIY dengan persetujuan bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.
13. Peraturan Daerah Istimewa DIY, selanjutnya disebut Perdais, adalah Peraturan Daerah DIY yang dibentuk oleh DPRD DIY bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.
14. Menteri adalah Menteri Dalam Negeri.

## BAB II BATAS DAN PEMBAGIAN WILAYAH

### Bagian Kesatu Batas Wilayah

#### Pasal 2

- (1) DIY memiliki batas-batas:
  - a. sebelah utara dengan Kabupaten Magelang dan Kabupaten Boyolali, Provinsi Jawa Tengah;
  - b. sebelah timur dengan Kabupaten Klaten dan Kabupaten Wonogiri, Provinsi Jawa Tengah;
  - c. sebelah selatan dengan Samudera Hindia; dan
  - d. sebelah barat dengan Kabupaten Purworejo, Provinsi Jawa Tengah.
- (2) Batas wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan ke dalam peta yang tercantum pada Lampiran sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Bagian Kedua . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 5 -

Bagian Kedua  
Pembagian Wilayah

Pasal 3

Wilayah DIY terdiri atas:

- a. Kota Yogyakarta;
- b. Kabupaten Sleman;
- c. Kabupaten Bantul;
- d. Kabupaten Kulonprogo; dan
- e. Kabupaten Gunungkidul.

BAB III  
ASAS DAN TUJUAN

Bagian Kesatu  
Asas

Pasal 4

Pengaturan Keistimewaan DIY dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. pengakuan atas hak asal-usul;
- b. kerakyatan;
- c. demokrasi;
- d. ke-bhinneka-tunggal-ika-an;
- e. efektivitas pemerintahan;
- f. kepentingan nasional; dan
- g. pendayagunaan kearifan lokal.

Bagian Kedua  
Tujuan

Pasal 5

(1) Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk:

- a. mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
- b. mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat;

c. mewujudkan . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 6 -

- c. mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - d. menciptakan pemerintahan yang baik; dan
  - e. melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.
- (2) Pemerintahan yang demokratis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diwujudkan melalui:
- a. pengisian jabatan Gubernur dan jabatan Wakil Gubernur;
  - b. pengisian keanggotaan DPRD DIY melalui pemilihan umum;
  - c. pembagian kekuasaan antara Gubernur dan Wakil Gubernur dengan DPRD DIY;
  - d. mekanisme penyeimbang antara Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY; dan
  - e. partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- (3) Kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diwujudkan melalui kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan pengembangan kemampuan masyarakat.
- (4) Tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diwujudkan melalui:
- a. pengayoman dan pembimbingan masyarakat oleh Pemerintahan Daerah DIY; dan
  - b. pemeliharaan dan pendayagunaan nilai-nilai musyawarah, gotong royong, solidaritas, tenggang rasa, dan toleransi oleh Pemerintahan Daerah DIY dan masyarakat DIY.
- (5) Pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diwujudkan melalui:
- a. pelaksanaan prinsip efektivitas;
  - b. transparansi;
  - c. akuntabilitas . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 7 -

- c. akuntabilitas;
  - d. partisipasi;
  - e. kesetaraan; dan
  - f. penegakan hukum.
- (6) Pelembagaan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diwujudkan melalui pemeliharaan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY.

#### BAB IV KEWENANGAN

##### Pasal 6

Kewenangan Istimewa DIY berada di Provinsi.

##### Pasal 7

- (1) Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.
- (2) Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
  - b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
  - c. kebudayaan;
  - d. pertanahan; dan
  - e. tata ruang.
- (3) Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.

(4) Ketentuan . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 8 -

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Perda.

## BAB V BENTUK DAN SUSUNAN PEMERINTAHAN

### Bagian Kesatu Umum

#### Pasal 8

- (1) DIY memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat istimewa.
- (2) Pemerintahan Daerah DIY terdiri atas Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY.

### Bagian Kedua Pemerintah Daerah DIY

#### Pasal 9

- (1) Pemerintah Daerah DIY dipimpin oleh Gubernur.
- (2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Gubernur dibantu oleh Wakil Gubernur.

#### Pasal 10

- (1) Gubernur bertugas:
  - a. memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan Keistimewaan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD DIY;
  - b. mengoordinasikan tugas satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di daerah;
  - c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
  - d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah dan rencana pembangunan jangka menengah daerah kepada DPRD DIY untuk dibahas bersama serta menyusun dan menetapkan rencana kerja perangkat daerah;

e. menyusun . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 9 -

- e. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, rancangan Perda tentang perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah kepada DPRD DIY untuk dibahas bersama;
  - f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan;
  - g. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah DIY di kabupaten/kota;
  - h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayahnya; dan
  - i. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Gubernur berwenang:
- a. mengajukan rancangan Perda dan rancangan Perda;is;
  - b. menetapkan Perda dan Perda;is yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD DIY;
  - c. menetapkan peraturan Gubernur dan keputusan Gubernur;
  - d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 11

Gubernur berhak:

- a. menyampaikan usul dan/atau pendapat kepada Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan Kewenangan Istimewa;
- b. mendapatkan informasi mengenai kebijakan dan/atau informasi yang diperlukan untuk perumusan kebijakan mengenai Keistimewaan DIY;
- c. mengusulkan perubahan atau penggantian Perda;is; dan

d. mendapatkan . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 10 -

- d. mendapatkan kedudukan protokoler dan keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 12

- (1) Gubernur karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah.
- (2) Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.
- (3) Ketentuan mengenai kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur sebagai wakil Pemerintah berlaku ketentuan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

#### Pasal 13

- (1) Wakil Gubernur bertugas:
  - a. membantu Gubernur dalam:
    - 1) memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan Keistimewaan;
    - 2) mengoordinasikan kegiatan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di daerah;
    - 3) menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan; dan
    - 4) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota.
  - b. memberikan saran dan pertimbangan kepada Gubernur dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan Keistimewaan;
  - c. melaksanakan tugas sehari-hari Gubernur apabila Gubernur berhalangan sementara; dan
  - d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Wakil Gubernur melaksanakan tugas pemerintahan lainnya yang diberikan oleh Gubernur yang ditetapkan dengan keputusan Gubernur.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Wakil Gubernur bertanggung jawab kepada Gubernur.

Pasal 14 . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 11 -

Pasal 14

Wakil Gubernur berhak mendapatkan kedudukan protokoler dan keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 15

- (1) Gubernur dan Wakil Gubernur berkewajiban:
  - a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
  - c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
  - d. melaksanakan kehidupan berdemokrasi;
  - e. menaati dan menegakkan semua peraturan perundang-undangan;
  - f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
  - g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
  - h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang baik dan bersih;
  - i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
  - j. menjalin hubungan kerja dengan semua perangkat daerah dan instansi vertikal di daerah; dan
  - k. melestarikan dan mengembangkan budaya Yogyakarta serta melindungi berbagai budaya masyarakat daerah lainnya yang berada di DIY.
- (2) Selain berkewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur berkewajiban:
  - a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY kepada Pemerintah;
  - b. menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada DPRD DIY; dan

c. menginformasikan . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 12 -

- c. menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY dan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada masyarakat.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a disampaikan kepada Presiden melalui Menteri setiap 1 (satu) tahun sekali.
- (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 16

Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang:

- a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan kepada diri sendiri, anggota keluarga, atau kroni, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara atau golongan masyarakat tertentu;
- b. turut serta dalam perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/milik daerah, atau dalam yayasan bidang apa pun;
- c. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan kepada dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
- d. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, atau menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- e. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam perkara di pengadilan;
- f. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- g. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya atau sebagai anggota DPRD DIY sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 13 -

Bagian Ketiga  
DPRD DIY

Pasal 17

- (1) DPRD DIY mempunyai kedudukan, susunan, tugas, serta wewenang sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain bertugas dan berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD DIY bertugas dan berwenang:
  - a. menetapkan Gubernur dan Wakil Gubernur; dan
  - b. membentuk Perda dan Perdais bersama Gubernur.
- (3) Pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan tata tertib DPRD DIY yang disusun dan ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BAB VI  
PENGISIAN JABATAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR

Bagian Kesatu  
Persyaratan

Pasal 18

- (1) Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat:
  - a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
  - b. 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;
  - c. bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur;
  - d. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
  - e. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
  - f. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/rumah sakit pemerintah;

g. tidak . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 14 -

- g. 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;
  - h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
  - i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
  - j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
  - k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
  - l. memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP);
  - m. menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak; dan
  - n. bukan sebagai anggota partai politik.
- (2) Kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. surat pernyataan bermeterai cukup dari yang bersangkutan yang menyatakan dirinya setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b;

b. surat . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 15 -

- b. surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c;
- c. bukti kelulusan berupa fotokopi ijazah atau sebutan lain dari tingkat dasar sampai dengan sekolah lanjutan tingkat atas (dan/atau tingkatan yang lebih tinggi), sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh instansi yang berwenang, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d;
- d. akta kelahiran/surat kenal lahir warga negara Indonesia, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e;
- e. surat keterangan kesehatan dari tim dokter/rumah sakit pemerintah yang menerangkan bahwa yang bersangkutan mampu secara jasmani dan rohani melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f;
- f. surat keterangan pengadilan negeri atau kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang hukum, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g;
- g. surat keterangan pengadilan negeri yang menyatakan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h;
- h. surat tanda terima atau bukti penyampaian laporan harta kekayaan pribadi kepada lembaga yang menangani pemberantasan korupsi dan surat pernyataan bersedia daftar kekayaan pribadinya diumumkan, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf i;
- i. surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf j;
- j. surat . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 16 -

- j. surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan bahwa yang bersangkutan tidak sedang dalam keadaan pailit, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf k;
- k. fotokopi kartu NPWP, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l;
- l. daftar riwayat hidup yang ditandatangani calon, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m; dan
- m. surat pernyataan bukan sebagai anggota partai politik, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf n.

Bagian Kedua  
Tata Cara Pengajuan Calon

Pasal 19

- (1) DPRD DIY memberitahukan kepada Gubernur dan Wakil Gubernur serta Kasultanan dan Kadipaten tentang berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- (2) Berdasarkan pemberitahuan dari DPRD DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah surat pemberitahuan DPRD DIY diterima.
- (3) Kasultanan dan Kadipaten pada saat mengajukan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur kepada DPRD DIY menyerahkan:
  - a. surat pencalonan untuk calon Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Panitrapura Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat;
  - b. surat pencalonan untuk calon Wakil Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman;

c. surat . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 17 -

- c. surat pernyataan kesediaan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur; dan
- d. kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2).

#### Pasal 20

- (1) Dalam penyelenggaraan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur, DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur paling lambat 1 (satu) bulan setelah pemberitahuan berakhirnya masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
- (2) Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan keputusan pimpinan DPRD DIY.
- (3) Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertugas menyusun tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- (4) Tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus sudah ditetapkan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dibentuk.
- (5) Anggota Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur terdiri atas wakil fraksi-fraksi.
- (6) Tugas Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berakhir pada saat tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan.

Bagian Ketiga . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 18 -

Bagian Ketiga  
Verifikasi dan Penetapan

Paragraf 1  
Verifikasi

Pasal 21

DPRD DIY melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan Sultan Hamengku Buwono sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai calon Wakil Gubernur.

Pasal 22

- (1) Dalam melakukan verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- (2) Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan keputusan pimpinan DPRD DIY.
- (3) Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertugas sebagai penyelenggara dan penanggung jawab penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- (4) Anggota Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur terdiri atas wakil fraksi-fraksi.
- (5) Ketua dan Wakil Ketua DPRD DIY karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur merangkap anggota.
- (6) Sekretaris DPRD DIY karena jabatannya adalah sekretaris Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dan bukan anggota.
- (7) Tugas Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur diatur dalam tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- (8) Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur mengumumkan jadwal penetapan yang meliputi tahapan pengajuan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur sampai dengan rencana pelaksanaan pelantikan.
- (9) Pengumuman jadwal penetapan dilaksanakan melalui media massa yang ada di daerah setempat.

(10) Tugas . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 19 -

- (10) Tugas Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berakhir pada saat Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik.
- (11) Menteri melakukan fasilitasi dan supervisi dalam pelaksanaan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.

#### Pasal 23

- (1) Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur melakukan verifikasi atas usul calon Gubernur dari Kasultanan dan calon Wakil Gubernur dari Kadipaten.
- (2) Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur melakukan verifikasi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari.
- (3) Apabila terdapat syarat yang belum terpenuhi sebagai calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur menyampaikan pemberitahuan kepada Kasultanan dan Kadipaten untuk melengkapi syarat paling lambat 7 (tujuh) hari setelah selesainya verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Jika Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur menyatakan persyaratan sudah terpenuhi, Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur menetapkan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur dalam berita acara untuk selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan DPRD DIY dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari.

#### Paragraf 2 Penetapan

#### Pasal 24

- (1) DPRD DIY menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterimanya hasil penetapan dari Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (4).
- (2) Visi, misi, dan program sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang daerah DIY dan perkembangan lingkungan strategis.

(3) Setelah . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 20 -

- (3) Setelah penyampaian visi, misi, dan program sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
- (4) Berdasarkan penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
- (5) Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berdasarkan usulan Menteri.
- (6) Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam.

#### Pasal 25

- (1) Masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan.
- (2) Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

#### Pasal 26

- (1) Dalam hal Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta tidak memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur.
- (2) Sebagai Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sekaligus melaksanakan tugas Wakil Gubernur sampai dengan dilantiknya Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.

(3) Dalam . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 21 -

- (3) Dalam hal Sultan Hamengku Buwono tidak memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur.
- (4) Sebagai Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Adipati Paku Alam yang bertakhta sekaligus melaksanakan tugas Gubernur sampai dengan dilantikannya Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur.
- (5) Berdasarkan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3), DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan.
- (6) Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (5).
- (7) Dalam hal Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta tidak memenuhi syarat sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta tidak memenuhi syarat sebagai Wakil Gubernur, Pemerintah mengangkat Penjabat Gubernur setelah mendapatkan pertimbangan Kasultanan dan Kadipaten sampai dilantikannya Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan/atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
- (8) Pengangkatan Penjabat Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Keempat  
Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur

Pasal 27

- (1) Pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilakukan oleh Presiden.

(2) Dalam . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 22 -

- (2) Dalam hal Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilakukan oleh Wakil Presiden.
- (3) Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilakukan oleh Menteri.

## BAB VII GUBERNUR DAN/ATAU WAKIL GUBERNUR BERHALANGAN

### Pasal 28

- (1) Dalam hal Gubernur berhalangan tetap atau tidak memenuhi persyaratan lagi sebagai Gubernur atau diberhentikan sebelum berakhirnya masa jabatan Gubernur, Wakil Gubernur sekaligus juga melaksanakan tugas Gubernur.
- (2) Wakil Gubernur melaksanakan tugas Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir pada saat dilantiknya Gubernur definitif.
- (3) Dalam hal Wakil Gubernur berhalangan tetap atau tidak memenuhi persyaratan lagi sebagai Wakil Gubernur atau diberhentikan sebelum berakhirnya masa jabatan Wakil Gubernur, Gubernur sekaligus juga melaksanakan tugas Wakil Gubernur.
- (4) Gubernur melaksanakan tugas Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berakhir pada saat dilantiknya Wakil Gubernur definitif.
- (5) Pengisian jabatan Gubernur atau Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) dilaksanakan menurut tata cara:
  - a. Kasultanan atau Kadipaten memberitahukan kepada DPRD DIY mengenai pengukuhan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta atau pengukuhan Adipati Paku Alam yang bertakhta;
  - b. berdasarkan pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada huruf a, DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur yang beranggotakan wakil fraksi-fraksi;

c. Kasultanan . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 23 -

- c. Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur atau Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur kepada DPRD DIY melalui Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan menyertakan dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 19 ayat (3);
- d. Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur melakukan verifikasi atas dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf c dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari;
- e. hasil verifikasi Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur dituangkan ke dalam berita acara verifikasi dan selanjutnya disampaikan kepada DPRD DIY dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari;
- f. dalam hal hasil verifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf e dinyatakan memenuhi syarat, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur dalam rapat paripurna DPRD DIY, paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterimanya hasil verifikasi dari Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur;
- g. DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri, untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur;
- h. Menteri menyampaikan usulan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur kepada Presiden;
- i. Presiden mengesahkan penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri sebagaimana dimaksud pada huruf h;
- j. Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam; dan

k. pelantikan . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 24 -

- k. pelantikan Gubernur atau Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 27.
- (6) Masa jabatan Gubernur atau Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berakhir sampai habis masa jabatannya.
  - (7) Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur berhalangan tetap atau tidak memenuhi persyaratan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, Sekretaris Daerah melaksanakan tugas sehari-hari Gubernur sampai dengan Presiden mengangkat penjabat Gubernur.
  - (8) Masa jabatan penjabat Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (7) berakhir pada saat dilantiknya Gubernur atau Wakil Gubernur yang definitif.

#### Pasal 29

Tata cara pengangkatan penjabat Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (7) dan ayat (8) berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

### BAB VIII KELEMBAGAAN

#### Pasal 30

- (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 Perdais.

BAB IX . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 25 -

## BAB IX KEBUDAYAAN

### Pasal 31

- (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 Perdais.

## BAB X PERTANAHAN

### Pasal 32

- (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.

### 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 . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 26 -

- (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.

## BAB XI TATA RUANG

### 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.

BAB XII . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 27 -

BAB XII  
PERDA, PERDAIS, PERATURAN GUBERNUR,  
DAN KEPUTUSAN GUBERNUR

Pasal 36

- (1) Perda dibentuk dan ditetapkan dengan persetujuan bersama DPRD DIY dan Gubernur.
- (2) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Pasal 37

- (1) Perdais dibentuk oleh DPRD DIY dan Gubernur untuk melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2).
- (2) Rancangan Perdais dapat diusulkan oleh DPRD DIY atau Gubernur.
- (3) Apabila dalam suatu masa sidang DPRD DIY dan Gubernur menyampaikan rancangan Perdais mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah rancangan Perdais yang disampaikan oleh DPRD DIY dan rancangan Perdais yang disampaikan Gubernur digunakan sebagai bahan sandingan.
- (4) Dalam penyiapan dan pembahasan rancangan Perdais, DPRD DIY dan Gubernur mendayagunakan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat dan memperhatikan masukan dari masyarakat DIY.
- (5) Rancangan Perdais yang telah disetujui bersama oleh DPRD DIY dan Gubernur, disampaikan oleh pimpinan DPRD DIY kepada Gubernur paling lama 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan untuk ditetapkan sebagai Perdais.
- (6) Rancangan Perdais sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perdais tersebut disetujui bersama oleh DPRD DIY dan Gubernur.

(7) Dalam . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 28 -

- (7) Dalam hal rancangan Perdais tidak ditetapkan oleh Gubernur dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (6), rancangan Perdais tersebut sah menjadi Perdais dan wajib diundangkan dengan penempatannya dalam lembaran daerah.
- (8) Dalam hal sahnya rancangan Perdais sebagaimana dimaksud pada ayat (7), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah Istimewa ini dinyatakan sah.
- (9) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (8) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perdais sebelum pengundangan naskah Perdais ke dalam lembaran daerah.
- (10) Perdais disampaikan kepada Menteri.

#### Pasal 38

- (1) Perdais yang bertentangan dengan kepentingan umum, kesusilaan, nilai dan budaya masyarakat DIY atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Menteri.
- (2) Pembatalan Perdais sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Menteri.
- (3) Gubernur harus menghentikan pelaksanaan Perdais dan selanjutnya DPRD DIY bersama Gubernur mencabut Perdais dimaksud paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterbitkannya Keputusan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Apabila Pemerintahan Daerah DIY tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perdais sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keputusan pembatalan.
- (5) Presiden memberikan keputusan atas pengajuan keberatan pembatalan Perdais sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 30 (tiga puluh) hari.
- (6) Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sebagaimana dimaksud pada ayat (5) Presiden tidak memberikan keputusan, Perdais tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pasal 39 . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 29 -

Pasal 39

- (1) Gubernur berwenang membentuk peraturan Gubernur dan keputusan Gubernur.
- (2) Untuk melaksanakan Perda dan Perdais, Gubernur dapat membentuk peraturan Gubernur dan/atau menetapkan keputusan Gubernur.
- (3) Peraturan Gubernur dan keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, nilai-nilai luhur, budaya, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diundangkan dalam Berita Daerah.
- (5) Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan kepada Menteri.

Pasal 40

Perda, Perdais, dan peraturan Gubernur wajib disebarluaskan oleh Pemerintah Daerah DIY.

BAB XIII  
PENDANAAN

Pasal 41

Semua peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan daerah berlaku bagi Pemerintahan Daerah DIY.

Pasal 42

- (1) Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.
- (2) Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY.

(3) Dana . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 30 -

- (3) Dana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa dana Keistimewaan yang diperuntukkan bagi dan dikelola oleh Pemerintah Daerah DIY yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dan penyaluran dana Keistimewaan diatur dengan peraturan Menteri Keuangan.
- (5) Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan DIY kepada Pemerintah melalui Menteri pada setiap akhir tahun anggaran.

#### BAB XIV KETENTUAN LAIN-LAIN

##### Pasal 43

Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta berdasarkan Undang-Undang ini bertugas:

- a. melakukan penyempurnaan dan penyesuaian peraturan di lingkungan Kasultanan dan Kadipaten;
- b. mengumumkan kepada masyarakat hasil penyempurnaan dan penyesuaian peraturan sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten;
- d. mendaftarkan hasil inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada huruf c kepada lembaga pertanahan;
- e. melakukan inventarisasi dan identifikasi seluruh kekayaan Kasultanan dan Kadipaten selain sebagaimana dimaksud pada huruf c yang merupakan warisan budaya bangsa; dan
- f. merumuskan dan menetapkan tata hubungan antara Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam sebagai satu kesatuan.

Pasal 44 . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 31 -

Pasal 44

Biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah DIY.

BAB XV  
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 45

- (1) Ketentuan mengenai tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Undang-Undang ini tidak berlaku untuk pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur untuk pertama kali berdasarkan Undang-Undang ini, kecuali ketentuan Pasal 18, Pasal 19 ayat (3), Pasal 25, dan Pasal 27.
- (2) Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tata cara:
  - a. DPRD DIY memberitahukan kepada Gubernur dan Wakil Gubernur serta Kasultanan dan Kadipaten tentang berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur paling lambat 2 (dua) hari sejak Undang-Undang ini diundangkan;
  - b. berdasarkan pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada huruf a, Gubernur wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah DIY akhir masa jabatan kepada Pemerintah paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur;
  - c. DPRD DIY menetapkan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dan membentuk Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur yang beranggotakan wakil fraksi-fraksi paling lambat 2 (dua) hari sejak Undang-Undang ini diundangkan;
  - d. Kasultanan . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 32 -

- d. Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur kepada DPRD DIY melalui Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur paling lambat 5 (lima) hari sejak diterimanya pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada huruf a, dengan menyertakan dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 19 ayat (3);
- e. Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur melakukan verifikasi atas dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf d paling lama 4 (empat) hari sejak dokumen persyaratan diterima dengan lengkap;
- f. hasil verifikasi Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dituangkan ke dalam berita acara verifikasi dan selanjutnya disampaikan kepada DPRD DIY paling lambat 1 (satu) hari sejak selesainya verifikasi;
- g. dalam hal hasil verifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf f dinyatakan memenuhi syarat, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur dalam rapat paripurna DPRD DIY, yang didahului dengan pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur paling lama 3 (tiga) hari setelah diterimanya hasil verifikasi dari Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur;
- h. DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri, untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur paling lama 2 (dua) hari setelah penetapan sebagaimana dimaksud pada huruf g;

i. Menteri . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 33 -

- i. Menteri menyampaikan usulan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur kepada Presiden paling lama 2 (dua) hari setelah diterimanya surat usulan dari DPRD DIY sebagaimana dimaksud pada huruf h;
- j. Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri paling lama 5 (lima) hari sejak diterimanya surat usulan dari Menteri sebagaimana dimaksud pada huruf i;
- k. Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam paling lama 2 (dua) hari setelah diterimanya keputusan Presiden tentang pengesahan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur; dan
- l. pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 27.

#### Pasal 46

Selain bertugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan Pasal 13, Gubernur dan Wakil Gubernur masa jabatan Tahun 2012 sampai dengan Tahun 2017 bertugas:

- a. menyiapkan perangkat Pemerintah Daerah DIY untuk melaksanakan Keistimewaan DIY berdasarkan Undang-Undang ini;
- b. menyiapkan arah umum kebijakan penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini;
- c. menyiapkan kerangka umum kebijakan di bidang kebudayaan;
- d. menyiapkan kerangka umum kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan pertanahan dan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY;
- e. bersama DPRD DIY membentuk Perda tentang tata cara pembentukan Perdais; dan
- f. menyiapkan masyarakat DIY dalam pelaksanaan Keistimewaan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini.



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 34 -

Pasal 47

Pengelolaan dan/atau pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang dilakukan oleh masyarakat atau pihak ketiga dapat dilanjutkan sepanjang pengelolaan dan/atau pemanfaatannya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 48

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, susunan organisasi Pemerintah Daerah DIY, perangkat Pemerintah Daerah DIY, dan jabatan dalam Pemerintah Daerah DIY yang sudah ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap menjalankan tugasnya sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Daerah DIY berdasarkan Undang-Undang ini.

BAB XVI  
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 49

Semua ketentuan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah berlaku bagi Pemerintahan Daerah DIY sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini.

Pasal 50

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827) tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Pasal 51

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 35 -

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal 31 Agustus 2012  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 3 September 2012  
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

AMIR SYAMSUDIN

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2012 NOMOR 170

Salinan sesuai dengan aslinya  
KEMENTERIAN SEKRETARIAT NEGARA RI  
Asisten Deputi Perundang-undangan  
Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat,

Wisnu Setiawan



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

PENJELASAN  
ATAS  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 13 TAHUN 2012  
TENTANG  
KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

I. UMUM

Status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara-bangsa pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan ke-bhinneka-an dalam ke-tunggal-ika-an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, baik etnik, agama maupun adat istiadat. Pilihan itu membawa masyarakat Yogyakarta menjadi bagian kecil dari masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, Keistimewaan DIY harus mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial yang berperikeadilan.

Sentralitas posisi masyarakat DIY dalam sejarah DIY sebagai satu kesatuan masyarakat yang memiliki kehendak yang luhur dalam berbangsa dan bernegara dan keberadaan Kasultanan dan Kadipaten sebagai institusi yang didedikasikan untuk rakyat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari Indonesia. Kedua tokoh itu masing-masing secara terpisah, tetapi dengan format dan isi yang sama, mengeluarkan Maklumat pada tanggal 5 September 1945 yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia tanggal 6 September 1945 menyatakan integrasi Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan status daerah istimewa.

Keputusan . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 2 -

Keputusan kedua tokoh tersebut memiliki arti penting bagi Indonesia karena telah memberikan wilayah dan penduduk yang nyata bagi Indonesia yang baru memproklamasikan kemerdekaannya. Peran Yogyakarta terus berlanjut di era revolusi kemerdekaan yang diwujudkan melalui upaya Kasultanan dan Kadipaten serta rakyat Yogyakarta dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DIY pada saat ini dan masa yang akan datang akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dinamis. Masyarakat Yogyakarta dewasa ini memasuki fase baru yang ditandai oleh masyarakat yang secara hierarkis tetap mengikuti pola hubungan patron-klien pada masa lalu dan di sisi lain masyarakat memiliki hubungan horizontal yang kuat. Perkembangan di atas, sekalipun telah membawa perubahan mendasar, tidak menghilangkan posisi Kasultanan dan Kadipaten sebagai sumber rujukan budaya bagi mayoritas masyarakat DIY. Kasultanan dan Kadipaten tetap diposisikan sebagai simbol pengayom kehidupan masyarakat dan tetap sebagai ciri keistimewaan DIY.

Pengaturan Keistimewaan DIY dalam peraturan perundang-undangan sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Bahkan, Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengakuan terhadap eksistensi suatu daerah yang bersifat istimewa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, konsistensi pengakuan atas status keistimewaan suatu daerah belum diikuti pengaturan yang komprehensif dan jelas mengenai keistimewaannya. Kewenangan yang diberikan kepada DIY melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 semata-mata mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang memperlakukan sama semua daerah di Indonesia. Hal yang sama juga terjadi pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal di atas telah memunculkan interpretasi bahwa Keistimewaan DIY hanya pada kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Oleh karena itu, diperlukan perubahan, penyesuaian dan penegasan terhadap substansi keistimewaan yang diberikan kepada Daerah Istimewa melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk itu, dalam rangka perubahan dan penyesuaian serta penegasan Keistimewaan DIY, perlu dibentuk undang-undang tentang keistimewaan DIY.

Pengaturan . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 3 -

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi.

Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mendukung efektivitas penyelenggaraan Keistimewaan DIY, Undang-Undang ini mengatur pendanaan Keistimewaan yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah.

## II. PASAL DEMI PASAL

### Pasal 1

Cukup jelas.

### Pasal 2

#### Ayat (1)

Cukup jelas.

#### Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "peta" dalam ketentuan ini adalah peta rupabumi dengan sumber data minimal skala 1:250.000 yang dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4 . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 4 -

#### Pasal 4

##### Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas pengakuan atas hak asal-usul” adalah bentuk penghargaan dan penghormatan negara atas pernyataan berintegrasinya Kasultanan dan Kadipaten ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk menjadi bagian wilayah setingkat provinsi dengan status istimewa.

##### Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kerakyatan” adalah asas yang mengutamakan kepentingan rakyat dalam semua pengambilan keputusan di DIY.

##### Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas demokrasi” adalah adanya pengakuan, penghargaan, dan persamaan hak asasi manusia secara universal.

##### Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas ke-bhinneka-tunggal-ika-an” adalah asas yang menjamin ruang bagi setiap daerah untuk menata daerahnya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional.

##### Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas efektivitas pemerintahan” adalah asas pemerintahan yang berorientasi pada rakyat, transparan, akuntabel, responsif, partisipatif, dan menjamin kepastian hukum.

##### Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan nasional” adalah pengaturan mengenai Keistimewaan DIY harus sekaligus melayani kepentingan Indonesia, dan sebaliknya.

##### Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas pendayagunaan kearifan lokal” adalah menjaga integritas Indonesia sebagai suatu kesatuan sosial, politik, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan, serta pengakuan dan peneguhan peran Kasultanan dan Kadipaten tidak dilihat sebagai upaya pengembalian nilai-nilai dan praktik feodalisme, melainkan sebagai upaya menghormati, menjaga, dan mendayagunakan kearifan lokal yang telah mengakar dalam kehidupan sosial dan politik di Yogyakarta dalam konteks kekinian dan masa depan.



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 5 -

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Yang dimaksud dengan “Kewenangan Istimewa DIY berada di Provinsi” adalah penyelenggaraan urusan keistimewaan dilaksanakan di provinsi bukan di kabupaten/kota.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “melaksanakan tugas sehari-hari Gubernur” adalah tugas rutin pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pengambilan kebijakan yang bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, personel dan perizinan, serta kebijakan strategis lainnya.

Yang dimaksud dengan “berhalangan sementara” adalah keadaan tidak dapat melaksanakan tugas jabatan karena sedang melakukan pendidikan, pelatihan, kursus, kunjungan ke luar negeri, kunjungan ke dalam negeri, menunaikan ibadah keagamaan, sakit, cuti, atau alasan lain yang sejenis dengan itu.

Huruf d . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 6 -

Huruf d  
Cukup jelas.

Ayat (2)  
Cukup jelas.

Ayat (3)  
Cukup jelas.

Pasal 14  
Cukup jelas.

Pasal 15  
Cukup jelas.

Pasal 16  
Huruf a  
Cukup jelas.

Huruf b  
Yang dimaksud dengan “turut serta dalam suatu perusahaan”  
adalah menjadi direksi atau komisaris perusahaan.

Huruf c  
Cukup jelas.

Huruf d  
Cukup jelas.

Huruf e  
Cukup jelas.

Huruf f  
Cukup jelas.

Huruf g  
Cukup jelas.

Pasal 17  
Cukup jelas.

Pasal 18  
Cukup jelas.

Pasal 19  
Cukup jelas.

Pasal 20  
Cukup jelas.

Pasal 21 . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 7 -

Pasal 21  
Cukup jelas.

Pasal 22  
Cukup jelas.

Pasal 23  
Cukup jelas.

Pasal 24  
Cukup jelas.

Pasal 25  
Cukup jelas.

Pasal 26  
Cukup jelas.

Pasal 27  
Cukup jelas.

Pasal 28  
Cukup jelas.

Pasal 29  
Cukup jelas.

Pasal 30  
Cukup jelas.

Pasal 31  
Cukup jelas.

Pasal 32  
Ayat (1)  
Yang dimaksud dengan “badan hukum” adalah badan hukum khusus bagi Kasultanan dan Kadipaten, yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang ini.  
Ayat (2)  
Yang dimaksud dengan “tanah Kasultanan (*Sultanaat Grond*)”, lazim disebut *Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kasultanan.  
Ayat (3)  
Yang dimaksud dengan “tanah Kadipaten (*Pakualamanaat Grond*)”, lazim disebut *Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kadipaten.

Ayat (4) . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 8 -

Ayat (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, taman sari, 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.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 33

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “lembaga pertanahan” adalah lembaga pemerintah non-kementerian yang menangani bidang pertanahan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “pihak lain” adalah perseorangan, badan hukum, badan usaha, dan badan sosial yang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 34

Cukup jelas.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Cukup jelas.

Pasal 37

Cukup jelas.

Pasal 38

Cukup jelas.

Pasal 39 . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 9 -

Pasal 39

Cukup jelas.

Pasal 40

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Ayat (1)

Dalam rangka penyediaan pendanaan Keistimewaan DIY, Pemerintah Daerah DIY wajib menyampaikan rencana kebutuhan yang dituangkan dalam rencana program dan kegiatan tahunan dan 5 (lima) tahunan.

Ayat (2)

Mekanisme pembahasan pendanaan Keistimewaan DIY dilakukan oleh Pemerintah Daerah DIY bersama dengan kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian yang menangani urusan pemerintahan bidang perencanaan pembangunan nasional, keuangan, pemerintahan daerah, dan kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian yang berkaitan dengan Keistimewaan DIY.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 43

Cukup jelas.

Pasal 44

Cukup jelas.

Pasal 45

Cukup jelas.

Pasal 46

Cukup jelas.

Pasal 47 . . .



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

- 10 -

Pasal 47  
Cukup jelas.

Pasal 48  
Cukup jelas.

Pasal 49  
Cukup jelas.

Pasal 50  
Cukup jelas.

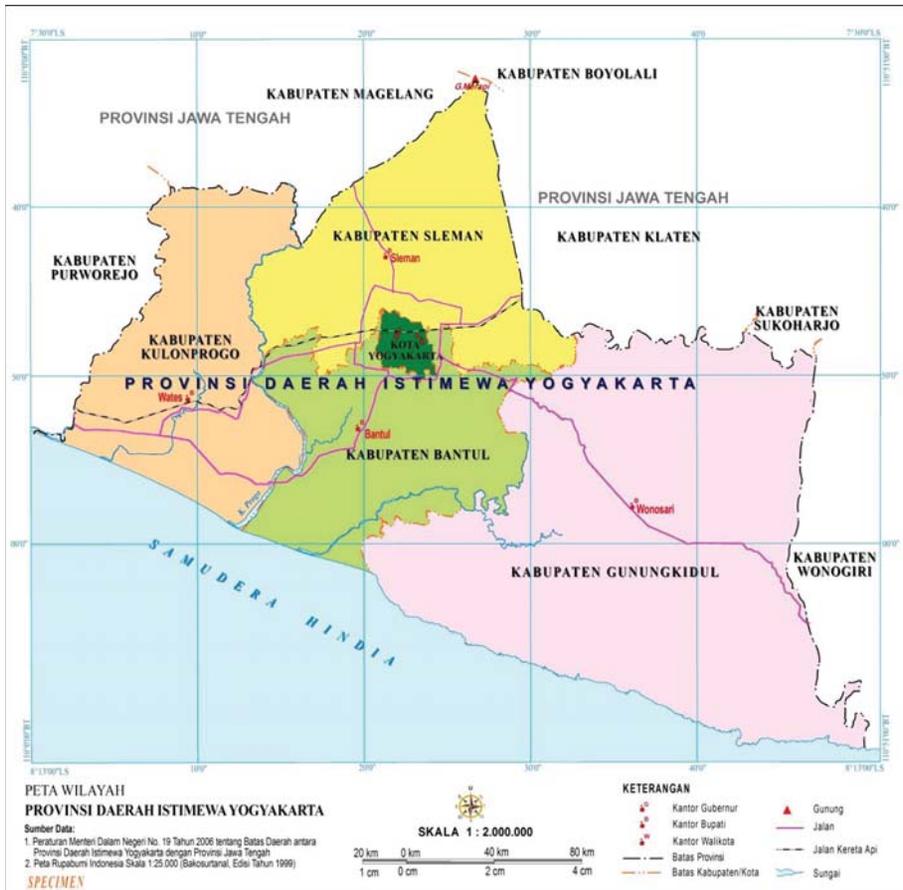
Pasal 51  
Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5339



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

LAMPIRAN  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 13 TAHUN 2012  
TENTANG  
KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA



PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Salinan sesuai dengan aslinya  
KEMENTERIAN SEKRETARIAT NEGARA RI  
Asisten Deputi Perundang-undangan  
Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat,

Wisnu Setiawan

## Biografi Penulis



Dr. Anom Wahyu Asmorojati, S. H., M. H. lahir di Yogyakarta 17 November 1979. Ia memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada tahun 2001, kemudian menjadi dosen PNS di Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Serang, Banten, mulai tahun 2005 sampai tahun 2012. Pendidikan S2-nya diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Jayabaya Jakarta (2007). Gelar Doktor Ilmu Hukum diraih dari Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Bandung (UNISBA) pada tahun 2015.

Sejak tahun 2013, penulis merupakan dosen di Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan (UAD). Penulis mengampu beberapa mata kuliah bidang Hukum Ketatanegaraan, seperti Hukum Tata Negara, Hukum Pemerintahan Daerah, dan Hukum Kelembagaan Negara. Penulis juga merupakan anggota divisi penelitian dalam Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Daerah Istimewa Yogyakarta (AP HTN HAN DIY).



# HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH & DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM BINGKAI NKRI

Dinamika NKRI, hingga saat ini, terus mengalami ujian ancaman disintegrasi bangsa. Hal tersebut memberi motif model pengelolaan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah untuk menjaga keseimbangan dalam NKRI. Idealnya, dalam konsepsi negara kesatuan, seluruh pengelolaan pemerintahan daerah berbasis pada satu model struktur organisasi beserta fungsi, tugas, dan wewenang yang dimiliki. Akan tetapi, praktiknya, dalam konteks NKRI, menurut UUD 1945, membuka ruang-ruang tertentu yang memungkinkan pengelolaan pemerintahan daerah antara satu daerah dengan daerah yang lainnya dapat berbeda-beda. Persoalan ini sangat menarik.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, pola hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah di DI Yogyakarta, khususnya, merupakan pola hubungan kewenangan yang berdasarkan sistem rumah tangga materiil karena sudah ditentukan secara tegas dalam undang-undang keistimewaan yaitu meliputi tata cara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan pemerintahan daerah, pertanahan, kebudayaan, dan tata ruang. Sedangkan, UU Nomor 32 Tahun 2004 yang juga digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, menerapkan sistem rumah tangga riil. Sementara itu, Yogyakarta memiliki kondisi yang memungkinkan diterapkannya desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya karena, baik secara konseptual maupun kontekstual, pola hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah di DIY berbeda dengan daerah lain. Hal ini merupakan sebuah peneguhan teori desentralisasi asimetris yang berlaku di DIY.



#### UAD PRESS

(Anggota IKAPI dan APPTI)  
Kampus II Universitas Ahmad Dahlan  
Jl. Pramuka No.42, Pandeyan,  
Kec. Umbulharjo, Kota Yogyakarta 55161  
E-mail: uadpress@uad.ac.id  
HP/WA: 088239499820

ISBN 602-0737-81-0

