

Pembahasan mengenai konsep negara kesatuan selalu menjadi topic atau pembahasan yang menarik untuk di bahas dan selalu menjadi perdebatan hingga hari ini. Konsep negara kesatuan yang selalu identic dengan system sentralisasi pada masa orde baru menuai banyak permasalahan mulai dari tidak adanya pemerataan pembangunan, keadilan, supremasi hukum, pelanggaran HAM dan masih banyak lagi yang lainnya.

Pada masa reformasi hingga saat ini pembaharuan system sentralisasi ke system desentralisasi simetrik dan asimetrik dilakukan sebagai upaya dalam menjawab permasalahan diatas, akan tetapi system ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya mengingat banyak pemerintah daerah dianggap belum dapat menerima system desentralisasi baik simetrik maupun asimetrik. Tidak sebatas itu berbagai regulasi sektoral juga tumpang tindih dengan UU no 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah dalam regulasi ini mengatur kewenangan pemerintah daerah alan tetapi tidak sejalan dengan Penetapan regulasi sektoral lainnya, sehingga berbagai kegiatan yang seyogyannya menjadi kewenangan daerah tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya.

Ciri dari UU konsep negara kesatuan tidak lepas dari kewenangan yang mana konsep negara kesatuan yang memiliki ciri khusus dan sangat berbeda dengan konsep negara federal, konsep negara kesatuan tidak menghendaki adanya kewenangan pemerintahan pusat dan pemerintahan yang tidak sama dan tidak sederajat. Kewenangan pemerintah pusat merupakan kewenangan yang paling tinggi dalam konsep negara kesatuan. Kewenangan pemerintahan yang di daerah bersifat tidak langsung sehingga daerah tidak memiliki kewenangan asli, meskipun setiap daerah memiliki kondisi geografis culture dan kebiasaan yang berbeda tidak menjadikan suatu alasan adanya keleluasan dalam pemberian dan pembatasan pemberian kewenangan meskipun Perkembangan masyarakat tentunya sangat berpengaruh juga dalam pelaksanaan pemerintahan daerahnya, pemilihan kepala daerah, pembentukan organisasi pemerintahan daerah, pelaksanaan pemerintahan desa.

Buku ini mencoba mengali mengenai hukum pemerintahan daerah di Indonesia dengan konsep negara kesatuan dengan system desentralisasi simetrik maupun desentralisasi asimetrik, baik dari pengertian, perbedaan negara esatuan dengan negara federal, dan problematika penerapan system desentralisasi dalam konsep negara kesatuan.



Roni Sulistyanto Luhukay lahir di Bojonegoro 22 september 1991, pendidikan forman di SD Ingres Sempan barat Mimika baru, SMP Negeri 2 Mimika baru, Mimika Papua, SMA Negeri 1, Mimika Papua sejarutnya menempuh pendidikan S1 Fakultas Hukum UPN Veteran Jawa Timur dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado Sulawesi Utara serta penulis Sedang Melanjutkan Studi S3 di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Saat ini penulis menjadi

Dosen Tetap Di Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram dan aktif melakukan tridharma perguruan tinggi, aktif dalam melakukan penelitian ilmiah yang di publikasi dengan indeks nasional. Selain itu penulis juga menjadi pengurus Jurnal Widya Pranata Hukum yang saat ini menlapatkan indeks Sinta 5 . penulis juga aktif dan terlibat sebagai editor di beberapa jurnal dan menjadi reviewer baik internal maupun eksternal di beberapa lembaga jurnal.



Distributor buku, Penerbit & Percetakan  
**THE BEST SOLUTION**

085100523476 0857-2902-2165  
istamaagency09@gmail.com www.istamaagency.com  
istamaagency istamaagency

HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH  
Dalam perpektif Negara Kesatuan

Roni Sulistyanto Luhukay, SH, MH.



# HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH

Dalam perpektif Negara Kesatuan

Roni Sulistyanto Luhukay, SH, MH.

# HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH



Dalam Perspektif Negara Kesatuan



Roni Sulistyanto Luhukay, SH, MH.

# HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH



Dalam Perspektif Negara Kesatuan



HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH

Dalam perpektif Negara Kesatuan

© 2022, Roni Sulistyanto Luhukay, SH, MH.

Cetakan, 2022

15,5 x 23 cm, xii + 182 Halaman

ISBN: 978-623-6226-71-1

Penulis : Roni Sulistyanto Luhukay, SH, MH.  
Editor : Maulana Aenul Yaqin  
Layout Isi : Al Amin Rois  
Desain Cover : M. Kuncoro Dorojati

Dicetak & Didistribusikan oleh:

**CV. ISTANA AGENCY**

Anggota IKAPI No.138/ DIY/ 2021

Jl. Nyi Adi Sari Gg. Dahlia I, Pilahan KG.I/722 RT 39/12

Rejowinangun-Kotagede-Yogyakarta

 0851-0052-3476  istanaagency09@gmail.com | percetakanistana09@gmail.com

 0857-2902-2165  istanaagency

 istanaagency  www.istanaagency.com

Hak cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.



---

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas Rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan buku "HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH; Dalam Perspektif Negara Kesatuan", dalam penulisan buku ini tak lupa penulis mengucapkan banyak terima kasih atas dukungan dan bimbingan Dekan Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram dan seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram yang selalu memberikan *support* dan dorongan dalam penyelesaian akhir buku ini.

Dalam buku ini penulis mencoba menguraikan mengenai hukum pemerintahan daerah dalam perpektif negara kesatuan, buku ini mencoba memberikan gambaran mengenai konsep desentralisasi simetrik maupun desentralisasi asimetrik sesuai amanah konstitusi yang ditindak lanjutkan dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dalam hal ini buku ini mencoba memberikan gambaran mengenai konsep tersebut serta perbandingan setiap daerah otonomi dan otonomi khusus.

Permasalahan kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat pun tak luput dari pembahasan dalam buku ini. Permasalahan mengenai sentralisasi dalam UU sektoral pun tak luput di bahas, salah satu contohnya adalah sentralisasi perizinan dalam UU minerba, konsep ketidak sesuai antara UU pemerintahan daerah dengan UU sektoral ini tidak hanya pada tataran harmonisasi atar regulasi akan tetapi mengenai semangat berkonstitusi dicerai dengan berbagai UU sektoral yang di lahirkan.

Selain itu penerapan desentralisasi asimetrik pun berusah di bahasan tidak hanya ini penulis berusaha memberikan gambaran perbandingan penerapan otonomi khusus yang ada di Indonesia yang meliputi otonomi khusus di Aceh, Papua, Papua Barat, DKI Jakarta, dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Saran dan kritik sangat penulis harapkan untuk mewujudkan buku "**HUKUM PEMERINTAH DAERAH; Dalam Perspektif Negara Kesatuan**" yang lebih baik dan tentunya sesuai dengan amanat peraturan yang berlaku. Terimakasih.

Yogyakarta, Agustus 2022  
Penulis

Roni Sulistyanto Luhukay, SH. MH.



---

## KATA SAMBUTAN

**D**engan memanjatkan Puji Syukur ke hadapan Tuhan Yang Maha Esa telah selesai disusun buku dengan judul "HUKUM PEMERINTAH DAERAH; Dalam Perspektif Negara Kesatuan" yang ditulis oleh salah satu dosen Fakultas Hukum Universitas Widy Mataram bapak Roni Sulistyanto Luhukay, SH. MH.

Membicarakan Pemerintahan Daerah dari sisi hukum di Indonesia akan selalu menarik karena kondisi geografis negara Indonesia yang unik dibandingkan dengan negara-negara yang lain. Di Indonesia banyak terbentuk daerah-daerah yang berasal dari hak dan usul yang asli dan bersifat istimewa, yang tentunya memiliki ciri yang sangat menarik untuk dibahas secara akademis. Belum lagi daerah-daerah yang mempunyai karakter penduduknya yang berbeda-beda yang tentunya sangat mempengaruhi pelaksanaan pemerintahannya.

Perkembangan masyarakat tentunya sangat berpengaruh juga dalam pelaksanaan pemerintahan daerahnya, pemilihan kepala daerah, pembentukan organisasi pemerintahan daerah, pelaksanaan

pemerintahan desa dan juga hubungan antara kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat berkembang untuk saat ini.

Semoga buku "HUKUM PEMERINTAH DAERAH; Dalam Perspektif Negara Kesatuan" yang disusun oleh bapak Roni Sulistyanto Luhukay SH, MH. bisa memberikan pencerahan bagi Pemerintah Daerah, dan juga untuk lebih belajar tentang Pemerintah Daerah .

Akhirnya saya selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram mengucapkan selamat dan sukses atas terbitnya buku ini.

Yogyakarta, Agustus 2022

Dekan FH UWM

Dr. Kelik Endro Suryono, SH, M.Hum.



---

# DAFTAR ISI

**KATA PENGANTAR\_\_v**

**KATA SAMBUTAN\_\_vii**

**BAB I. KONSEP DESENTRALISASI\_\_1**

**A. PENDAHULUAN\_\_1**

1. Latar Belakang Masalah \_\_1
2. Landasan Teoritik Pembagian Kekuasaan\_\_4

**B. ARTI DESENTRALISASI\_\_6**

**C. PARADIGMA DESENTRALISASI\_\_9**

**D. HISTORIS DESENTRALISASI\_\_12**

**E. KONSEP DESENTRALISASI\_\_17**

**BAB II. KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH\_\_21**

**A. KONSEP KEWENANGAN\_\_21**

1. Teori kewenangan\_\_21
2. Pembagian Kewenangan Pemerintah\_\_25

**B. PROBLEMATIKA DALAM KEWENANGAN\_\_29**

**BAB III. KONSEP NEGARA KESATUAN\_\_37**

- A. KONSEP NEGARA KESATUAN\_\_37
- B. KONSEP NEGARA FEDERAL\_\_41
  
- C. PERBANDINGAN NEGARA KESATUAN DAN NEGARA FEDERAL\_\_44
- D. PROBLEMATIKA PENERAPAN KONSEP NEGARA KESATUAN DENGAN SISTEM DESENTRALISASI\_\_46

**BAB IV. ASYMMETRIC DECENTRALIZATION\_\_51**

- A. KONSEP ASYMMETRIC DECENTRALIZATION\_\_51
  - 1. Otonomi Khusus di Aceh\_\_60
  - 2. Daerah Istimewa Yogyakarta\_\_70
  - 3. Otonomi Khusus Jakarta\_\_83
  - 4. Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua\_\_111

**BAB V. PROBLEMATIKA DESENTRALISASI DI INDONESIA\_\_129**

- A. PEMBENTUKAN PERATURAN DI DAERAH\_\_129
- B. DALAM KETIDAKSESUAIN KONSTITUSI, UU 23 TAHUN 2014 DENGAN UU MINERBA\_\_134
  - 1. Sentralisasi Di Bidang Perizinan Uu Minerba\_\_134
  - 2. Konsep Sentralisasi Perizinan Usaha Ditinjau Dalam Perpektif Konstitusi\_\_140
  - 3. Problematika Sentralisasi Kewenangan Perizinan Usaha Oleh Pemerintah Pusat Dalam Undang-Undang Mineral dan Batubara\_\_145

**BAB VI. PENUTUP\_\_151**

- A. MERANGKUM KONSEP PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PERPEKTIF NEGARA KESATUAN\_\_151

B. MEREFLERIKAN PROBLEMATIKA PEMERINTAHAN  
DAERAH DALAM PERSPEKTIF NEGARA KESATUAN\_\_154

DAFTAR PUSTAKA\_\_159

PROFIL PENULIS\_\_173





---

# KONSEP DESENTRALISASI

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan merupakan cara pemerintah dalam mengatur segala yang berhubungan dengan pemerintahan. Secara luas sistem pemerintahan bisa diartikan sebagai sistem yang menjaga kestabilan masyarakat, menjaga tingkah laku kaum minoritas dan mayoritas, menjaga pondasi pemerintahan, menjaga kekuatan politik, ekonomi, pertahanan, keamanan sehingga menjadi sistem pemerintahan yang kontinu dan demokrasi dimana seharusnya masyarakat bisa ikut turut andil dalam pembangunan sistem pemerintahan tersebut<sup>1</sup>. Sistem pemerintahan di Republik Indonesia sudah berganti-ganti sejak merdeka tahun 1945.

---

<sup>1</sup> Ardiansyah, Sistem Desentralisasi Dalam Pemerintahan Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Hukum Ketatanegaraan Islam Proposal Skripsi Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Jurusan Hukum Pidana dan Ketatanegaraan pada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin Makassar dikutip dalam <https://repositori.uin-alauddin.ac.id/14597/2/ARDIANSYA%2010300113159.pdf>, pada 17 agustus 2022 pukul 12:18 wib.

Sistem federasi, sentralistik sampai desentralisasi pernah digunakan sebagai sistem pembangunan di Indonesia. Sejak Era reformasi, Republik Indonesia menggunakan desentralisasi sebagai sistem pemerintahannya. Para ahli menilai bahwa sistem desentralisasi merupakan sistem yang tepat dengan karakteristik Indonesia yang heterogen. Hal ini merupakan sistem yang berkebalikan dengan sistem otoriter yang ditetapkan oleh Presiden Soeharto di Era Orde Baru. Sepanjang era Orde Baru, berkembang dua sifat pemerintahan, yaitu sentralistik dan otokratik. Kedua ciri pemerintahan ini agaknya saling memperkuat satu sama lain dan pada dasarnya tidak disukai masyarakat. Alasannya, kedua sistem itu membuat penanganan jalannya pemerintahan lebih tergantung pada pejabat dari pada sistemnya. Setelah suasana itu berlangsung lebih dari tiga dekade, akhirnya pada pertengahan 1998 lahir gerakan reformasi yang dengan cepat dapat mengubah sifat pemerintahan otokratik mengarah ke sifat yang lebih demokratik. Lain halnya dengan sistem sentralisasi yang dalam usaha mengubahnya ke sistem desentralisasi agaknya memerlukan langkah-langkah terencana dalam kurun waktu panjang.<sup>2</sup>

Desentralisasi bukan merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis yang sangat luas yang terurai dalam puluhan ribu pulau, serta masyarakat yang sangat heterogen, desentralisasi memang seringkali menjadi dilema. Apresiasi terhadap berbagai keberagaman menuntut desentralisasi yang pada gilirannya melahirkan otonomi daerah. Penghargaan ini bisa menghasilkan dukungan daerah terhadap pemerintah nasional. Oleh karena itu, negara-bangsa Indonesia memulai perjalanannya dengan pilihan pemerintahan yang desentralisasi.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, Yogyakarta: Interpena, 2012, hlm. 54

<sup>3</sup> Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*,

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih memberikan keleluasaan pada Daerah Provinsi dan Kabupaten untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 setelah diterapkan selama 5 (lima) tahun dirasa kurang mengikuti perkembangan, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun yang terjadi dari perubahan ini tidak memberikan keleluasaan yang lebih kepada daerah bahkan undang-undang ini dianggap sebagai Undang-Undang Resentralisasi sehingga diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memiliki pasal lebih banyak dari undang-undang pemda sebelumnya serta undang-undang ini lebih jelas dalam pembagian urusan baik dari tingkat pusat, provinsi hingga kabupaten/ kota.

Meskipun demikian dalam implementasinya narasi UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak berjalan sebagaimana semangat UU pemda tersebut, hal ini bukan tidak beralasan berbagai regulasi sektoral tidak memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah yang meliputi UU kehutanan sampai pada UU minerba, sebagai regulasi ini cenderung sentralistik dengan tidak memberikan kewenangan yang lebih banyak kepada pemerintah daerah. Sesuai dengan regulasi UU pemda itu sendiri. Padahal UU pemerintahan daerah tersebut merupakan semangat dari berkonstitusi, semangat konstitusi di tuangkan dalam UUD NRI 1945 pasal 18 mengenai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau sering di sebut dengan desentralisasi.

Dalam menjalankan kewenangannya pemerintah daerah tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya mengingat konsep negara kesatuan yang cenderung Memiliki derajat sentralisasi

yang tinggi karena pemerintah pusat memiliki hak intervensi terhadap pemerintah daerah. Intervensi yang sering dilakukan oleh pemerintah pusat berpotensi membangaun opini publik mengenai tidak adanya sinergitas atau pun dapat lebih para perang kepentingan. Sehingga hal ini akan membangun opini publik mengenai mosi tidak percaya kepada salah satu pemimpin baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah bahkan bisa saja keduanya. Adanya ketidakpercayaan publik dalam konsep sistem pemerintahan desentralisasi berdampak pada adanya kemunduran dalam sistem pemerintahan pada masa orde baru, kemunduran ini menunjukkan kegagalan pemerintah dalam menjawab amanah rakyat Indonesia.

Konsep desentralisasi merupakan konsep dimana daerah menginginkan pengembangan kearifan lokal daerahnya, pendekatan pelayanan kepada masyarakat dan daerah yang mandiri adanya indikasi ini konsep desentralisasi ini dapat mewujudkan daerah tujuan daerah tersebut.

## **2. Landasan Teoritik Pembagian Kekuasaan**

Secara teoritis dikenal 2 (dua) pola pembagian kekuasaan negara yaitu pembagian kekuasaan negara secara horisontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Konsep pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan konsep pembagian kekuasaan yang sering disebut dengan desentralisasi, artinya dengan pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah<sup>4</sup>.

Dalam konteks hubungan pusat dan daerah, sudah tentu yang relevan untuk dibahas dalam tulisan ini adalah pembagian kekuasaan negara secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara vertikal pada

---

<sup>4</sup> Philipus M Hadjon, Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara), Makalah, hm .1.

dasarnya bertujuan untuk membatasi kekuasaan pemerintah (pusat) terhadap pemerintahan daerah. Dengan kata lain tanpa pembagian kekuasaan secara vertikal tidak mungkin kesewenang-wenangan pemerintah pusat terhadap daerah dapat dicegah. Salah satu alasan dianutnya desentralisasi adalah untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tiran.<sup>5</sup>

Hans Kelsen berpendapat bahwa, desentralisasi merupakan cara terbaik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat.<sup>6</sup> Sejalan dengan hal ini Danny Burns, Robin Hambleton dan Paul Hogget yang menyatakan bahwa desentralisasi mempunyai fungsi strategis bagi proses pemerintahan. Dikatakannya, desentralisasi merupakan suatu model alternatif yang cukup baik karena bersifat responsif, mampu memberikan pelayanan yang berkualitas tinggi, serta sangat memungkinkan memperkuat peran serta dari rakyat dalam proses pemerintahan<sup>7</sup>.

Ada beberapa sistem rumah tangga daerah yaitu sistem rumah tangga formil, sistem rumah tangga materiil dan sistem rumah tangga nyata (*riil*). Sistem rumah tangga formil berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan pemerintahan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan oleh daerah. Adanya pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik jika diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Secara teoritik sistem ini memberikan kekeluasaan

---

<sup>5</sup> Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, (selanjutnya disebut Bagir Manan II), hlm.33

<sup>6</sup> Hans Kelsen, General Theory of Law and State, Russel & Russel, New York, 1973, hlm.312.

<sup>7</sup> Danny Burns, Robin Hambleton and Paul Hogget, The Politics of Decentralisation, Revitalising Local Democracy, The MacMillan LTD, London, 1994, hlm .xiv

seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangganya.

Sebaliknya sistem rumah tangga materiil berpangkal tolak dari pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah. Daerah dianggap mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara materiil berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Namun demikian, dalam kenyataannya sangat sulit untuk menentukan secara rinci urusan masing-masing pemerintahan.

Sistem rumah tangga nyata (riil), sering dikatakan mengambil jalan tengah antara sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Disebut “nyata” karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Jika sistem rumah tangga sebagaimana diuraikan di atas dikaitkan dengan prinsip otonomi yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka tampak bahwa undang-undang tersebut menganut sistem rumah tangga formal dan nyata (riil).

## **B. ARTI DESENTRALISASI**

Desentralisasi merupakan suatu istilah yang secara etimologis merupakan bahasa Latin yang terdiri dari kata *de* berarti lepas, dan *centrum* berarti pusat, sehingga bila diartikan, desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Maksud pengertian tersebut bukan berarti daerah dapat berdiri sendiri melepaskan diri dari ikatan negara, tetapi dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri<sup>8</sup>. Dengan kata lain, daerah diberikan otonomi untuk menjadi daerah otonom.

---

<sup>8</sup> Victor Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, sinar grafika 1994, hlm 38.

Terkait dengan pengertian desentralisasi tersebut, Logemann mengemukakan, desentralisasi berarti adanya kekuasaan bertindak merdeka (*vrije beweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, yaitu kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri yang disebut otonomi, yang oleh Van Vollenhoven dinamakan *eigenmeesterschap*.<sup>9</sup>

Wesber sebagaimana dikutip Bayu Surianingrat<sup>10</sup>, menyebutkan bahwa “*to decentralize means to divide and distribute, as governmental administration, to withdraw from the center or place of concentration*” yang artinya bahwa desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan, mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi. Sedangkan Philip Mawhood mengartikan desentralisasi sebagai *devolution of power from central government to local government*. Menurut pandangan Joeniarto<sup>11</sup>, desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Lain halnya dengan Irawan Sujito<sup>12</sup>, menyebutkan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Sedangkan Amrah Muslimin<sup>13</sup>, mengatakan bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah pusat pada badan-badan otonom (swatantra) yang berada di daerah-daerah.

---

<sup>9</sup> OE. Utrecht, Pengantar Dalam Hukum Indonesia, (Jakarta: Ichtiar,1966), hlm. 47

<sup>10</sup> Bayu Surianingrat, Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia, Suatu Analisa, (Jakarta: Dewaruci Press, 1981), hlm. 3

<sup>11</sup> Philip Mawhood, Local Government in the Third World, (Chicester, UK: John Wisley and Sons, 1983), hlm. 23

<sup>12</sup> 3Joeniarto, Perkembangan Pemerintahan Lokal, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hlm 15

<sup>13</sup> Irawan Sujito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 29

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup (pemerintahan sendiri).

C.W. Vander Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri)<sup>14</sup>, otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>15</sup>. Sedangkan pengertian otonomi daerah menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>16</sup>.

Hal ini dilakukan mengingat Pemerintahan Daerah dari sisi hukum di Indonesia akan selalu menarik karena kondisi geografis negara Indonesia yang unik dibandingkan dengan negara-negara yang lain. Di Indonesia banyak terbentuk daerah-daerah yang berasal dari hak dan usul yang asli dan bersifat istimewa, yg tentunya

---

<sup>14</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 42

<sup>15</sup> Reynold Simandjuntak, *Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, <https://media.neliti.com/media/publications/53875-ID-sistem-desentralisasi-dalam-negara-kesat.pdf>, *Jurnal de Jure*, Jurnal Syariah dan Hukum, Volume 7 Nomor 1, Juni 2015, hlm. 57

<sup>16</sup> Pheni Chalid, *Otonomi Daerah*, Jakarta : Kemitraan, 2005, hlm 21

memiliki ciri yang sangat menarik untuk dibahas secara akademis. Belum lagi daerah-daerah yang mempunyai karakter penduduknya yang berbeda-beda dan tentunya sangat mempengaruhi pelaksanaan pemerintahannya.

### C. PARADIGMA DESENTRALISASI

Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Namun penyerahan wewenang ini tidak diberikan secara penuh. Bentuk dari penggunaan asas Desentralisasi adalah adanya otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan sebuah kewenangan dimana suatu daerah memiliki tanggung jawab terhadap urusannya sendiri.<sup>17</sup> Perkembangan masyarakat tentunya sangat berpengaruh juga dalam pelaksanaan pemerintahan daerahnya, pemilihan kepala daerah, pembentukan organisasi pemerintahan daerah, pelaksanaan pemerintahan desa dan juga hubungan antara kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat berkembang untuk saat ini

Desentralisasi menurut Brian C Smith dalam prespektif politik dalam Saiman menjelaskan desentralisasi pada masalah distribusi kekuasaan berdasarkan dimensi wilayah atau teritorial suatu negara. Smith menjelaskan bahwa konsep desentralisasi berkaitan dengan besaran pelimpahan kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authoriy*) yang diserahkan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal melalui hirarki secara geografis di negara.<sup>18</sup> Desentralisasi dapat membawa banyak dampak positif terutama bagi daerah yang tertinggal. Mereka dapat mengembangkan daerahnya tanpa campur tangan dari pemerintah pusat. Daerah akan secara mandiri mengembangkan keunggulannya dalam berbagai aspek.

---

<sup>17</sup> Syamsuddin haris. Desentralisasi dan otonomi daerah. Jakarta. LIPPI pres. 2007. Hlm 52

<sup>18</sup> Saiman . Politik Perbatasan. Inteligencia Media: Malang. 2017. Hlm .29

Pada asas Desentralisasi daerah otonom dapat mengurusinya sendiri sehingga berdampak pada besarnya organ pemerintahan yang ada di daerah. Hal ini kemudian membuat sistem di dalam pemerintahan menjadi sangat kompleks.<sup>19</sup>

“Desentralisasi merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengubah sistem pemerintahan yang sentralistik (terpusat) menjadi desentralistik. Pada masa orde baru sistem pemerintahan sentralisasi cenderung akan menurunkan peran pemerintah daerah karena aktivitas pemerintah pusat pada level lokal tidak dijalankan berdasarkan pada kepentingan masyarakat setempat, melainkan berdasar kepentingan pemerintah pusat.”

Rondenelli mengidentifikasi sejumlah argumentasi yang telah dibuat untuk desentralisasi, diantaranya yaitu<sup>20</sup>:

- 1) Memudahkan artikulasi dan pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan yang dibuat untuk menyelesaikan perkembangan dengan adil melalui usaha. Mempertinggi kapasitas satuan regional dan subregional dan mencegah pemimpin politik dan pejabat setempat untuk mengemukakan masalah dan prioritas pembangunan mereka sendiri.
- 2) Mengurangi pembatasan (keterikatan) dan prosedur birokrasi yang terlalu tinggi.
- 3) Meningkatkan kesatuan nasional dan kekuasaan politik pemerintah dengan menyediakan mekanisme pada masyarakat untuk mengemukakan masalah mereka dan membicarakan tuntutan mereka pada perwakilan pemerintah yang sesuai.

---

<sup>19</sup> Josef Rivu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 1997. Hlm, 12

<sup>20</sup> Domai, *Desentralisasi: Paradigma Baru dalam Pemerintah Lokal dan Hubungan antar Pemerintah Daerah*, Malang, UB Pers, 2011, hlm 17-18

- 4) Menghasilkan koordinasi perencanaan dan pelaksanaan lokal yang lebih efektif.
- 5) Sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi perwakilan pemerintah pusat dengan membebaskan administrator tingkat tinggi dari tugas-tugas ringan yang dapat dikerjakan lebih efektif oleh pegawai lokal.
- 6) Sering dianggap sebagai prasyarat untuk meningkatkan partisipasi penduduk dalam proses perencanaan pembangunan.
- 7) Memudahkan masuknya fasilitas dan program-program pemerintah dengan mengurangi pengawasan dari kalangan elite setempat terhadap kegiatan pembangunan, dengan mengawasi sekali-kali secara periodik dan mengadakan evaluasi program oleh generasi berikutnya.
- 8) Meningkatkan efisiensi pelayanan kepentingan pokok masyarakat dengan mengurangi biaya untuk pelayanan, propinsi, mengidentifikasi masalah 17 dalam sistem pemberitaan pada masyarakat, dan mendtangkan respon umum pada rangka dasar pemerintahan dan fasilitas kesejahteraan sosial.
- 9) Meningkatkan fleksibilitas perwakilan pusat,  
alasan dilaksanakannya desentralisasi<sup>21</sup>, yaitu:
  - 1) Dari segi politik adalah untuk menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, sebagai wujud demokrasi melalui dukungan terhadap politik serta kebijakan nasional dalam rangka pembangunan.
  - 2) Dari segi manajemen pemerintahan adalah untuk memberikan pelayanan yang bervariasi melalui berbagai bidang yang dibutuhkan masyarakat.

---

<sup>21</sup> Ibid., hlm 19

- 3) Dari segi kemasyarakatan adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dengan menumbuhkan kemandirian masyarakat melalui usaha pemberdayaan masyarakat.
- 4) Dari segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan agar kesejahteraan masyarakat semakin meningkat.

Berdasarkan beberapa paradigma di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dianutnya sistem desentralisasi adalah karena beberapa kelemahan yang timbul dari sistem pemerintahan sentralistik, salah satunya adalah penanganan segala urusan lokal (pemerintah daerah) yang ditangani langsung secara sentral (pemerintah pusat) sehingga rawan terjadi korupsi akibat kurang transparansi dan tidak terpenuhinya layanan publik di daerah akibat kurang informasi secara detail kebutuhan yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah. Alasan lain diselenggarakannya sistem desentralisasi adalah untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, karena dengan adanya pembagian wewenang/kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maka segala permasalahan yang ada di daerah akan lebih cepat terselesaikan karena pemerintah daerah lebih faham dari pada pemerintah pusat<sup>22</sup>

## **D. HISTORIS DESENTRALISASI**

Desentralisasi yang diterapkan di Indonesia sebenarnya sudah mulai ada sejak awal kemerdekaan Indonesia. Regulasi atau UU tentang desentralisasi sudah ada dan pernah berlaku di Indonesia adalah UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, Perpres No. 6 Tahun 1959, UU No. 18 Tahun 1965,

---

<sup>22</sup> Dikutip dalam Repository Univeritas Brawijaya Malang, <http://repository.ub.ac.id/id/eprint/8704/2/BAB%2011.pdf>, diakses pada hari senin 15 agustus 2022, pukul 16:00 wib.

UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan terakhir UU No. 23 Tahun 2014. Adapun esensi dari setiap UU desentralisasi adalah sebagai berikut<sup>23</sup>:

1. **UU No. 1 Tahun 1945.** Sistem pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang tersebut adalah dibentuknya Komite Nasional Daerah pada setiap tingkatan daerah otonom terkecuali di tingkat provinsi. Komite tersebut bertindak selaku badan legislatif dan anggota- anggota diangkat oleh Pemerintah Pusat. Untuk menjalankan roda pemerintahan daerah, Komite memilih lima orang dari anggotanya untuk bertindak selaku badan eksekutif yang dipimpin Kepala Daerah. Kepala Daerah menjalankan dua fungsi utama; Sebagai Kepala Daerah Otonom dan sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah tersebut. Sistem ini mencerminkan kehendak Pemerintah untuk menerapkan desentralisasi dan dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan daerah, namun penekanannya lebih pada prinsip dekonsentrasi.
2. **UU No. 22 Tahun 1948.** UU ini mengatur tentang daerah otonom dan sama sekali tidak menyinggung daerah administratif. Didalam UU ini adanya pengakuan terhadap 3 tingkatan daerah otonom, yaitu provinsi, kabupaten atau kotamadya dan desa atau kota kecil. Kekuasaan eksekutif dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh Dewan Pemerintahan Daerah (DPD). Kepala Daerah bertindak selaku Ketua DPD. Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah dari calon-calon yang diusulkan oleh DPRD. Walau demikian, terdapat klausul dalam Pasal 46 UU No. 22 Tahun 1948 yang memungkinkan Pemerintah untuk mengangkat orang-orang pilihan Pemerintah Pusat, yang umumnya diambil dari Pamong

---

<sup>23</sup> Pengertian desentralisasi menurut para ahli, [https://www.academia.edu/39802807/Pengertian\\_Desentralisasi\\_Menurut\\_Para\\_Ahli](https://www.academia.edu/39802807/Pengertian_Desentralisasi_Menurut_Para_Ahli), diakses pada hari senin 15 agustus 2022, pukul 16:00 wib

Praja untuk menjadi Kepala Daerah. Melalui klausul tersebut Pemerintah sering menempatkan calon yang dikehendaki tanpa harus mendapatkan persetujuan DPRD..

3. **UU No. 1 Tahun 1957.** UU 1 Tahun 1957 ditandai dengan penekanan lebih jauh lagi ke arah desentralisasi. UU No. 1 Tahun 1957 adalah produk sistem parlementer liberal hasil Pemilihan Umum pertama tahun 1955, di mana partai-partai politik menuntut adanya Pemerintah Daerah yang demokratis.
4. **PP No. 6 Tahun 1959.** Penpres ini mengatur bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Kepala daerah mengemban dua fungsi yaitu sebagai eksekutif daerah dan wakil Pusat di daerah. Kepala Daerah juga bertindak selaku Ketua DPRD. Sebagai eksekutif daerah, dia bertanggungjawab kepada DPRD, namun tidak bisa dipecat oleh DPRD. Sedangkan sebagai wakil Pusat diberi tanggungjawab kepada Pemerintah Pusat.
5. **UU No. 18 Tahun 1965.** Kebijakan pada UU No. 18 Tahun 1965 merupakan arus balik dari kecenderungan sentralisasi menuju desentralisasi. Hal ini nampak dari kebebasan yang diberikan kepada Kepala daerah dan BPH untuk menjadi anggota partai politik tertentu. Dengan demikian, kesetiaan atau loyalitas eksekutif daerah tidak lagi hanya kepada Pemerintah Pusat. Pada masa ini terjadi tuntutan yang kuat untuk memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dan tuntutan pendirian daerah otonomi tingkat III yang berbasis pada Kecamatan.
6. **UU No. 5 Tahun 1974.** Ada tiga prinsip dasar yang dianut oleh UU No. 5 Tahun 1974, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Prakteknya, prinsip dekonsentrasi lebih dominan. Struktur pemerintahan daerah terdiri dari kepala Daerah Otonom dan sebagai Kepala Wilayah (yaitu Wakil Pemerintah di Daerah). DPRD mempunyai kewenangan melakukan pemilihan

calon Kepala Daerah, namun keputusan akhir ada di tangan Pusat. Sistem tersebut pada satu sisi telah menciptakan stabilitas, kondusif untuk menjalankan program-program nasional yang dilaksanakan di daerah.

7. **UU No. 22 Tahun 1999.** UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimaksudkan untuk mengoreksi UU 5 Tahun 1974 yang dirasa sentralistik menjadi desentralistik dan mendekatkan pelayanan masyarakat menjadi pelayanan lokal, serta meningkatkan pendidikan politik masyarakat. Prinsip otonomi seluas-luasnya menjiwai hampir di semua pasal. Bahkan manajemen kepegawaian dan keuangan yang di UU pendahulunya diatur dengan ketat oleh Pusat di delegasikan secara penuh kepada Daerah. Menurut UU ini, Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah; DPRD berada di luar Pemerintah Daerah berfungsi sebagai Badan legislatif Daerah yang bertugas dan memiliki kewajiban melaksanakan fungsi pengawasan jalannya pemerintahan. Otonomi daerah tetap dititik beratkan di Kabupaten/ Kota. Namun Bupati/Walikota tidak lagi bertindak selaku Wakil Pemerintah di Daerah. Fungsi ini dipegang hanya oleh Gubernur sebagai bagian dari Integrated Prefectoral System. Secara eksplisit, UU ini juga menyebutkan tidak ada hubungan hierarkhis antara Provinsi dan Kabupaten/ Kota.
8. **UU No. 32 Tahun 2004.** UU ini secara substansial mengubah beberapa paradigma penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999. Salah satunya adalah desentralisasi dan dekonsentrasi dipandang sebagai sesuatu yang bersifat kontinum bukan bersifat dikotomis. Secara filosofi, keberadaan Pemerintahan Daerah disebabkan karena adanya masyarakat padadaerah otonomi. Pemerintahan Daerah dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga keberadaan Pemerintahan Daerah dalam rangka pemberian pelayanan

merupakan inti dari penyelenggaraan otonomi daerah. Orientasi pemberian pelayanan kepada masyarakat ini dapat dilihat antara lain dalam hal pembentukan daerah yang dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik, mempercepat kesejahteraan masyarakat, serta sebagai saranapendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka pembentukan daerah mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan dan pertimbangan dari aspek politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu menyelenggarakan dan mewujudkan tujuandibentuknya otonomi daerah. Dalam pembentukan daerah, UU No. 32 Tahun 2004 juga mengatur persyaratan administrasi, teknis dan fisik kewilayahan. Hal ini dimaksudkan agar pembentukan daerah dapat menjamin terselenggaranya pelayanan secara optimal.

9. **UU No. 23 Tahun 2014.** Kebijakan yang dibuat oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional secara keseluruhan.

Jika melihat historis penerapan sistem desentralisasi pada masa orde lama yang kemudian sempat terputus pada masa orde baru kemudian berlanjut lagi pada orde reformasi hingga saat ini pada prinsipnya adalah setiap daerah di berikan kewenangan yang seluas luasnya dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri dengan di berikan batasan kewenangan yang tidak dapat di atur oleh daerah merupakan upaya mendekatkan pelayanan kepada masyarakat serta mengembangkan kearifan lokal setiap daerah dengan ciri setiap suku dan kebiasaan yang berbeda yang ada pada setaiap daerah otonomi, yang di harapkan pemberian otonomi khusus ini mampu memberikan

terselenggaranyapelayanan secara optimal dalam meningkatkan potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional secara keseluruhan.

## **E. KONSEP DESENTRALISASI**

Desentralisasi atau otonomi daerah merupakan suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hubungan yang dulunya sentralistik pada masa orde baru telah berubah menjadi desentralistik yang ditandai dengan pemberian otonom yang luas dan nyata kepada daerah<sup>24</sup>.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, berdasarkan penjelasan dari Pasal 18 ayat (1) tersebut dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan di bagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan di bagi lagi menjadi daerah yang lebih kecil<sup>25</sup>. Dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur lebih jelas mengenai pembagian wilayah negara antara lain sebagai berikut<sup>26</sup>: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten dan Kota dan daerah Kabupaten/Kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/ atau Desa<sup>27</sup>. Dalam hal ini adanya asas tugas pembantuan dimana penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa, dari

---

<sup>24</sup> Lukman Santoso Az, Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problemetika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2015, Cet 1, Hlm 1.

<sup>25</sup> Siswanto Sunarno, "Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia", Jakarta, Sinar Grafika, 2006, Cetakan Pertama, hlm 1.

<sup>26</sup> Pasal 2 – 4 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>27</sup> Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Di Mana Pasal 2- 4 Mengatur Lebih Jelas Mengenai Pembagian Wilayah Negara

pemerintah Provinsi kepada pemerintah Kabupaten/ Kota dan atau desa serta dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada daerah untuk melaksanakan tugas<sup>28</sup>.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Dan ayat (6) Pasal yang sama menyatakan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”<sup>29</sup>.

Otonomi daerah memberikan kemungkinan yang besar untuk lebih baiknya pengelolaan daerah. Hal ini di sebabkan karena kebijakan dan keputusan yang berkaitan dengan permasalahan daerah akan lebih diandalkan karena melibatkan partisipasi masyarakat. Demikian pula dengan kontrol dari masyarakat dalam berbagai kelompok kepentingan di daerah akan berjalan secara langsung dan cepat. Dalam hal ini di harapkan pula bahwa kepentingan masyarakat lokal akan dapat terakomodasi.

---

<sup>28</sup> Ibid., Sunarno Siswanto, hlm 7.

<sup>29</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (2)

Berdasarkan pada suatu otonomi daerah pada prinsipnya bertujuan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada masyarakat, sehingga kebijakan publik dapat lebih di terima dan produktif dalam memenuhi kesejahteraan dalam keadilan otonomi daerah seharusnya bermakna sebagai:

- 1) Penyesuaian kebijakan pengelolaan daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.
- 2) Menghormati kearifan adat masyarakat yang sudah di kembangkan masyarakat.
- 3) Mengelola daya dukung daerah setempat.
- 4) Tumbuhnya ketertiban secara aktif masyarakat dan penduduk setempat sebagai pihak yang paling berkepentingan dalam pembuatan kebijakan.
5. Semakin diperlukannya kesadaran mengenai adanya kesatuan diantara pemerintah daerah yang batas wilayahnya cenderung didasarkan pada batas administratif<sup>30</sup>.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan undang-undang yang digunakan sebagai respon terhadap perubahan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen 4 (empat) kali. Di samping itu juga dengan memperhatikan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000, mengenai Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Sunarno Siswanto.,Op.,Cit.,,hlm 249-250.

<sup>31</sup> Gde Pantja Astawa, Memahami Ilmu Negara Dan Teori Negara, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hal, 4





# BAB II

---

## KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

### A. KONSEP KEWENANGAN

#### 1. Teori kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan dari bahasa inggris yaitu *authority of theory*. Kewenangan berasal dari dua suku kata yaitu kewenangan yang disajikan konsep teoritis oleh H.D Stoud tentang kewenangan adalah keseluruhan aturan–aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum public didalam hubungan hukum publik.<sup>1</sup> Ada dua unsur yang disajikan oleh H.D Stoud yaitu :

- a) Adanya Aturan–Aturan Hukum
- b) Sifat Hubungan Hukum.

---

<sup>1</sup> Ridwan H.R., Hukum Administrasi Negara, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2008 hlm 110.

Sedangkan menurut Ateng Syafrudin menyajikan atau mengemukakan pendapatnya mengenai kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang – undang.<sup>2</sup> Sejalan dengan hal ini Ateng Syafrudin menyajikan konsep tentang kewenangan meliputi unsur-unsur sebagai berikut:

- a) Adanya kekuasaan formal dan
- b) Kekuasaan diberikan oleh undang – undang.

Dalam konstruksi ini kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktek kekuasaan namun kewenangan diartikan :

- a) Untuk menerapkan dan menegakkan hukum
- b) Ketaatan yang pasti
- c) Perintah
- d) Memutuskan
- e) Pengawasan
- f) Yurisdiksi atau kekuasaan

Pada umumnya kewenangan diartikan sebagai kekuasaan yang merupakan kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan, karisma dan kekuatan fisik. Jenis-jenis kewenangan Kewenangan menurut sumbernya dibedakan menjadi dua macam yaitu :

- a) Kewenangan personal dan
- b) Kewenangan official

Kewenangan personal yaitu kewenangan yang bersumber pada inteligensi, pengalaman, nilai atau norma dan kesanggupan untuk

---

<sup>2</sup> Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih Dan Bertanggungjawab, Jurnal Pro Justisia Edisi 4, Bandung, Universitas Parahyangan 2000, hlm 22

memimpin. Sedangkan kewenangan official merupakan kewenangan resmi yang diterima dari kewenangan yang berasal di atasnya. Sejalan dengan hal ini Indroharto mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari perundang-undangan kewenangan itu meliputi:

- a) Atribusi
- b) Delegasi dan
- c) Mandat<sup>3</sup>

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang – undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Dan delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ lain sedangkan mandat merupakan suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau pun pejabat yang satu kepada yang lain. Tanggungjawab kewenangan atas mandat masih tetap pada pemberi mandat tidak beralih kepada penerima mandat.

Dalam sistem penerapan Desentralisasi dalam undang-undang pemerintahan daerah, memberikan kewenangan oleh pemerintah dimana pemerintah memperoleh kewenangan melalui undang undang pemerintah daerah meskipun dalam pemberian kewenangan tersebut pemerintah daerah tetap memberikan batasan dengan maksud agar konsep negara kesatuan tetap dapat di laksanakan sebagai konsep negara yang berlandarkan pada konstitusi. Berdasarkan prinsip otonomi luas tersebut dalam pelaksanaannya dilakukan secara nyata dan bertanggung jawab yaitu bahwa urusan pemerintahan dimaksud dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai potensi dan kekhasan daerah. Semua itu diarahkan untuk mencapai tujuan pemeberian otonomi

---

<sup>3</sup> H. Salim Hs, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi, Jakarta PT Rajagrafindo Persada Hlm 189

yaitu untuk memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian dari tujuan nasional.<sup>4</sup>

Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antartingkatan dan susunan pemerintahan atau *concurrent*. Setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.<sup>5</sup>

Pembagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* tersebut dibagi secara proporsional antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, maka ditetapkan kriteria pembagian urusan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.<sup>6</sup> Eksternalitas, adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak atau akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila berdampak regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila berdampak nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

Akuntabilitas, adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung atau dekat dengan dampak atau akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Artinya akuntabilitas (pertanggungjawaban)

---

<sup>4</sup> Sarundajang. Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah. Kata Hasta Pustaka. Jakarta, 2005, hlm. 135.

<sup>5</sup> Hendratno, Edie Toet. Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme. Graha Ilmu. Yogyakarta. 2009, .hlm. 223.

<sup>6</sup> Ibid.

penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin. Serta Efisiensi, pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah.

## **2. Pembagian Kewenangan Pemerintah**

Ada tingkatan pemerintahan didalam menjalankan urusan pemerintahan<sup>7</sup> ketiga tingkatan itu meliputi :

### **a. Pemerintah,**

Pemerintah yang dimaksud disini adalah pemerintah pusat dimana pemerintah pusat memiliki kewenangan dalam mengurus Pemerintahan Absolut yang artinya kewenangan mutlak pemerintah pusat yang tertuang dalam Pasal 10 undang-undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah antara lain sebagai berikut:

- 1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:
  - a) Politik Luar Negeri;

---

<sup>7</sup> H. Salim Hs, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi, Jakarta PT Rajagrafindo Persada, hlm 186.

- b) Pertahanan;
  - c) Keamanan;
  - d) Yustisi;
  - e) Moneter Dan Fiskal Nasional; Dan
  - f) Agama.
- 2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolute sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:
- a) melaksanakan sendiri; atau
  - b) melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

**b. Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota**

Pemerintah kabupaten atau kota adalah pemerintah daerah yang memiliki kewenangan dalam mengurus daerah yang kewenangan Kewenangan pemerintah daerah diatur berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

- **Urusan Pemerintahan Konkuren**

- 1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- 3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Pasal 11 UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- a) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar<sup>9</sup> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
- (1) Pendidikan;
  - (2) Kesehatan;
  - (3) Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang;
  - (4) Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman;
  - (5) Ketenteraman, Ketertiban Umum, Dan Pelindungan Masyarakat; Dan
  - (6) Sosial.
- b) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar<sup>10</sup> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
- (1) Tenaga Kerja;
  - (2) Pemberdayaan Perempuan Dan Pelindungan Anak;
  - (3) Pangan;
  - (4) Pertanahan;
  - (5) Lingkungan Hidup;
  - (6) Administrasi Kependudukan Dan Pencatatan Sipil;
  - (7) Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa;
  - (8) Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana;
  - (9) Perhubungan;
  - (10) Komunikasi Dan Informatika;
  - (11) Koperasi, Usaha Kecil, Dan Menengah;
  - (12) Penanaman Modal;
  - (13) Kepemudaan Dan Olah Raga;
  - (14) Statistik;
  - (15) Persandian;

---

<sup>9</sup> Pasal 12 ayat 1 UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>10</sup> Pasal 12 ayat 2 UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- (16) Kebudayaan;
  - (17) Perpustakaan; Dan
  - (18) Kearsipan.
- c) Urusan Pemerintahan Pilihan<sup>11</sup> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- (1) Kelautan Dan Perikanan;
  - (2) Pariwisata;
  - (3) Pertanian;
  - (4) Kehutanan;
  - (5) Energi Dan Sumber Daya Mineral;
  - (6) Perdagangan;
  - (7) Perindustrian; Dan
  - (8) Transmigrasi.

Sedangkan penjelasan lebih lanjut mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten dan kota sesuai dengan pasal 14 UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah meliputi:

- 1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
- 2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- 3) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

---

<sup>11</sup> Pasal 12 ayat 3 UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- 4) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- 5) Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 6) Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
- 7) Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.

## **B. PROBLEMATIKA DALAM KEWENANGAN.**

Pemberian otonomi daerah ataupun otonomi khusus daerah seringkali bertentangan dengan kewenangan pemerintah pusat meskipun sudah diatur secara tegas di dalam UU no 23 tahun 2014 hal ini dapat kita lihat dalam Otonomi Khusus yang di berikan oleh provinsi papua memberikan kewenangan pemerintah provinsi untuk mengatur pemerintahan daerah di Papua yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua Pasal 4 menjelaskan kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan

fiskal, agama, peradilan serta kewenangan tertentu dibidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Undang Undang No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan pasal 66 menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan kehutanan pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah dengan maksud untuk meningkatkan efektifitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Selanjutnya diatur lagi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur pembagian urusan pemerintahan termasuk bidang kehutanan dengan klasifikasi urusan pemerintahan konkuren-pilihan. Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam urusan pemerintahan di bidang kehutanan pembagian kewenangan hanya dibagi menjadi dua yaitu kewenangan pemerintah pusat dan daerah provinsi kecuali yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

Undang-Undang tersebut menimbulkan kebingungan bagi masyarakat di satu sisi berdasarkan Undang-Undang kehutanan sistem kewenangan dekosentrasi yang cenderung sentralistik di sisi lain Undang-Undang pemerintahan daerah yang pro desentralisasi seakan menutup ruang otonomi bagi penyelenggaraan urusan kehutanan didaerah kabupaten/ kota. Desentralisasi dan pemberian otonomi khusus provinsi Papua pemerintah daerah diberikan ruang untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri dan tetap berdasar pada dekosentrasi, asas pembantuan dengan maksud untuk mengharmonisasi dalam pembagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan melalui asas desentralisasi, dekosentrasi dan asas

pembantuan.<sup>12</sup>

Implementasi terhadap UU No.21 tahun 2001 sebagai perwujudan dari pemberian otonomi khusus Papua memang memberikan wewenang yang cukup besar bagi pemerintahan daerah Papua, di mana pada Pasal 4 Ayat (1) UU No. 21/2001, dinyatakan bahwa: *“Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*. Uraian tersebut ini memberikan jawaban bahwa pemerintah memiliki kewenangan penuh di luar kewenangan yang di tentukan oleh ketentuan tersebut salah satunya adalah kewenangan pengaturan pemanfaatan hutan adat oleh masyarakat Papua.

Suatu regulasi turunan mulai dari Undang Undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua merupakan Peraturan Daerah Khusus dalam melaksanakan amanah Undang-Undang Otsus Papua pemerintah menerbitkan Perdasus atau Peraturan Daerah Khusus No 21 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Hutan di provinsi Papua serta Perdasus No 22 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua, dan Perdasus No 23 Tahun 2008 Mengenai Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat atas Tanah, berdasarkan perdasus ini yang mendasari penetapan masyarakat hukum adat dan ruang kelolanya, perdasus tersebut kemudian di tindaklanjuti dengan di terbitkan Peraturan Gubernur No 13 Tahun 2010 Tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hukum Adat.

---

<sup>12</sup> Steven Yohanes Kambey, Pembagian Urusan Pemerintahan Dibidang Kehutanan, Jurnal Hukum Universitas Tadulako.2016.

Penerbitan 17 Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Masyarakat Hukum Adat ( IUPHHK MHA) di Merauke, Sarmi dan Jayapura melalui Peraturan Gubernur No 13 Tahun 2010 tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hukum Adat tidak diakui. Meskipun masyarakat adat setempat juga mengurus laporan tahunan dan rencana kerja tahunan penebangan yang dilakukan dan hasil hutan berupa kayu tidak dapat di jual, hal ini di karenakan aparat kepolisian tidak mengenai Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Masyarakat Hukum Adat ( IUPHHK MHA) dalam Undang-Undang No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan selain itu izin yang di keluarkan gubernur tersebut masih terganjal kebijakan di kementerian LHK. Model pemanfaatan hasil hutan kayu yang di nilai lebih lestari dan berpihak pada masyarakat hukum adat ini, tidak di kenal dalam nomenklatur izin di KLHK. Penerbitan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Masyarakat Hukum Adat ( IUPHHK MHA) dimaksud agar pemanfataan hutan dapat menjamin hak- hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan dan pemanfaatan hukum dan memperoleh manfaat hasil dan jasa hutan secara optimal, adil dan lestari bagi kesejahteraan masyarakat serta menjamin berjalannya pengelolaan hutan yang berkelanjutan pada hutan masyarakat hukum adat. Pengelolaan Hutan tidak disebutkan secara implisit dalam UU Otsus Papua sebagai salah satu kewenangan penuh yang bisa dieksekusi oleh pemerintah provinsi sehingga perlunya regulasi yang mengatur secara jelas mengenai pengelolaan hutan tersebut.

Selain itu pada awal masa pandemic Covid !9 pemerintah daerah melakukan karantina wilayah dengan menutup setiap akses ke daerahnya Beberapa di antaranya justru telah menentukan tanggal diberlakukannya karantina tersebut. setidaknya terdapat tiga wilayah yang telah menetapkan karantina wilayah. Di antaranya Papua, Tegal, dan Tasikmalaya<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Daftar pemerintah daerah yang mulai berlakukan karantina wilayah cegah

1. Papua

Provinsi Papua telah menutup akses keluar-masuk dari pintu laut (pelabuhan), udara (bandara), maupun darat (PLBN).

2. Tegal

Kota Tegal melaksanakan mekanisme isolasi wilayah atau karantina wilayah hal ini dilaksanakan untuk melindungi warga Tegal dari penyebaran penularan COVID-19.

3. Tasikmalaya

Untuk daerah Tasikmalaya, penerapan karantina wilayah dengan mekanisme meminimalkan masyarakat yang akan mudik ke kampung halaman.

Hal diatas dilakukan oleh pemerintah daerah Dengan banyaknya desakan yang tidak di penuhi oleh pemerintah pusat sehingga menimbulkan berbagai konflik di masyarakat untuk itu beberapa pemerintah daerah mengambil Upaya Lockdown atau karantina wilayah yang merupakan situasi yang melarang warga keluar-masuk suatu tempat karena kondisi darurat. Hal itu juga bisa berarti negara yang menutup perbatasannya agar tidak ada orang yang masuk atau keluar dari wilayahnya. Istilah “*lockdown*” memang belum umum di Indonesia, tapi maknanya hampir sama dengan “karantina wilayah” dalam Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan<sup>14</sup>. Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan menggariskan bahwa pemerintah pusat dapat menetapkan karantina wilayah, harus ada konfirmasi laboratorium bahwa sudah terjadi penyebaran penyakit di masyarakat

---

corona, <https://news.detik.com/berita/d-4957221/ini-daftar-pemda-yang-mulai-berlakukan-karantina-wilayah-cegah-corona/2> di akses pada tanggal 5 april 2020, pukul 18:02 wib

<sup>14</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, Lockdown dan Urgensi Peraturan Pemerintah, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Selasa, 31 Maret 2020 06:35 WIB, <https://kolom.tempo.co/read/1325840/lockdown-dan-urgensi-peraturan-pemerintah/full&view=ok>, dikases pada tanggal 1 april 2020, pukul 16:30.

di wilayah tersebut. ditegaskan bahwa selama masa karantina wilayah, kebutuhan hidup dasar orang dan makanan hewan ternak yang berada di wilayah karantina menjadi tanggung jawab pemerintah pusat lewat koordinasi dengan pemerintah daerah, yang menjadi problematika ada beberapa daerah yang melakukan lockdown tidak melaksanakan hal tersebut. Sehingga menimbulkan kerancuan hukum dalam penerapan ketentuan karantina Kesehatan tersebut dan tidak sesuai dengan konsep negara Indonesia.

Kewenangan *lockdown* atau karantina wilayah menurut UU kesehatan merupakan kewenangan mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat artinya Kewenangan pemerintah daerah bersumber dari perundang-undangan yang meliputi<sup>15</sup> atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi merupakan pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Sedangkan delegasi merupakan penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ lain sedangkan mandat merupakan suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau pun pejabat yang satu kepada yang lain. Tanggungjawab kewenangan atas mandat masih tetap pada pemberi mandat tidak beralih kepada penerima mandat. Oleh sebab itu, kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah tidak sesuai dengan kewenangan yang di milikinya, sehingga ini akan berpotensi menciptakan negara dalam negara, sehingga opini publik yang akan terbagun adalah tidak adanya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah pusat. Selain itu Kewenangan Pemerintah Pusat yang tidak di limpahkan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan *local lockdown* atau kekarantinaan wilayah dapat menimbulkan Tindakan

---

<sup>15</sup> H. Salim Hs, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi, Jakarta PT Rajagrafindo Persada HIm 189

keseweng wenangan hukum yakni muncul suatu “kekuasaan yang tidak formal” yaitu kekuasaan yang tidak berasal dari kekuasaan legislatif atau kekuasaan eksekutif/administratif.<sup>16</sup>

Setiap daerah di berikan otonomi daerah dan Adapun daerah yang di berikan otonomi khusus dengan system desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris, yang pada intinya adalah penyerahan urusan pemerintahan. Makna yang terlihat dari system desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris jelas bahwa desentralisasi memberikan ruang terjadinya penyerahan kewenangan atau urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Otonomi daerah maupun otonomi khusus hanya ada kalau ada penyerahan urusan pemerintah kepada daerah.<sup>17</sup> Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian di mana proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya dengan kata lain desentralisasi dan otonomi dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*).<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Galia Indonesia, 1984, hlm 29

<sup>17</sup> Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum, Bogor, 2007, Penerbit Ghalia Indonesia, hlm 88

<sup>18</sup> Sirajudin dan Winardi, Dasar- Dasar Hukum Tata Negara, Malang, 2015, Setara Pers, hlm 332





# BAB III

---

## KONSEP NEGARA KESATUAN

### A. Konsep Negara Kesatuan

Pemberian Otonomi Khusus maupun otonomi daerah bagi setiap Provinsi dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan setiap provinsi.

Hal diatas sejalan dengan cita-cita persatuan Indonesia, bentuk negara yang dipilih oleh bangsa Indonesia adalah Kesatuan, dan karena adanya faktor-faktor geografi, susunan masyarakat, ikatan-ikatan keagamaan, kebudayaan, adat-istiadat politik, sifat dan tingkat perekonomian yang berbeda-beda maka sistemnya yang cocok adalah desentralisasi. Karena itulah negara Indonesia terbagi atas daerah-daerah, inilah sesuatu sistem kenegaraan yang terbaik karena disesuaikan dengan keadaan dan susunan masyarakat yang nyata.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Eddy Asnawi, dkk, Otonomi Khusus Terhadap Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jurnal Analisis Hukum (JAH), Vol. 4 No. 2 September 2021, hlm 249

Untuk itulah pemberian otonomi khusus dan otonomi daerah bagi setiap provinsi pada Hakikatnya dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, desentralistik, tertib dan maju dalam wadah NKRI.

Konsep otonomi khusus atau otonomi daerah dilaksanakan sesuai dengan prinsip Negara kesatuan yang berbentuk Republik yang diuraikan dalam ketentuan dasar konstitusi mengenai bentuk negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945.<sup>2</sup> Al Chaidar Zulfikar Salahudin dan Herdi Sahrasad yang menjelaskan bahwa model negara kesatuan pada dasarnya beda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan di deklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayah sebagai satu negara.<sup>3</sup> sejalan dengan hal ini Soehino berpendapat bahwa konsep negara kesatuan itu merupakan negara yang hanya terdiri dari satu negara yang artinya dalam satu negara tersebut tidak tersusun dari beberapa negara. sebagai berikut:

“Negara kesatuan itu merupakan negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta kewenangan tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintah negara baik di pusat maupun di daerah”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Saldi Isra, Desentralisasi Asimentri Di Indonesia Kajian Dari Aspek Konstitusi, Dalam Faisal Santiago Dan Ninuk Triyanti (Edt), Hukum Indonesia Dari Berbagai Perpektif, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2014, Hlm 471

<sup>3</sup> Al Chaidar Zulfikar Salahudin Dan Herdi Sahrasad, Federasi Atau Disintegras, Jakarta, Madani Press, 2000, Hlm 92.

<sup>4</sup> Soehino, Ilmu Negara, Yogyakarta, Penerbit Liberty, Cetakan Ke 3, Hlm 224

Dalam perkembangannya di beberapa negara kesatuan telah di laksanakan asas desentralisasi asimetris (penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri secara khusus sama halnya yang dilaksanakan oleh 5 provinsi di Indonesia). Pelaksanaan asas desentralisasi asimetris inilah yang melahirkan daerah daerah otonom khusus yang Menurut M Solly Lubis bahwa:

“Konsep negara kesatuan merupakan negara yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara yaitu kekuasaan pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak di bagi antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal sehingga urusan urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kedaulatan dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara adalah pemerintah pusat”<sup>5</sup>

Konsep negara kesatuan menurut Ramlan Surbakti merupakan negara yang memiliki satu negara dengan satu pemerintah pusat yang memiliki kewenangan terhadap negara secara penuh, sehingga pemerintah daerah wajib mengikuti dan mempertanggungjawabkan segala kepada pemerintah pusat”.

“Negara kesatuan pada dasarnya hanya ada satu negara dengan satu pemerintah pusat yang memiliki tugas dan kewenangan negara, dimana pemerintah lokal harus tunduk dan bertanggungjawab kepada pemerintah pusat berbeda halnya dengan negara federasi yang memiliki kewenangan asli dan menyerahkan sejumlah tugas dan kewenangan tertentu untuk diselenggarakan oleh suatu pemerintahan federal sedangkan urusan urusan lain tetap menjadi kewenangan negara bagian”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> M Solly Lubis, Pergeseran Garis Politik Dan Perundang Undangan Mengenai Pemerintah Daerah, Bandung, Alumni, 1983, Hlm 8

<sup>6</sup> Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Cetakan Ke 7, Jakarta, 2010, Hlm 216.

Moh. Kusnadi dan Bintan R Saragih juga berpendapat bahwa “Disebut negara kesatuan apabila kewenangannya pemerintahan pusat dan pemerintahan tidak sama dan tidak sederajat. Kewenangan pemerintah pusat adalah merupakan kewenangan yang paling tinggi dalam konsep negara kesatuan. Kewenangan pemerintahan yang di daerah bersifat tidak langsung sehingga daerah tidak memiliki kewenangan asli.”<sup>7</sup>

Sejalan dengan itu Edie Hedratno menjelaskan bahwa “Konsep negara kesatuan merupakan negara yang memiliki kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah yang terdiri dari daerah daerah dimana kewenangan setiap wilayahnya dan daerahnya yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Kedaulatan sepenuhnya berada pada pemerintah pusat hal ini dikarena dalam negara kesatuan tidak boleh terdapat negara negara yang memiliki berdaulatnya sendiri, walaupun dalam negara kesatuan wilayah wilayah negara di bagi dalam beberapa bagian serta beberapa bagian tersebut tidak dapat memiliki kewenangan asli.”<sup>8</sup>

Problematika yang terjadi hingga hari ini mengenai konsep negara kesatuan menghendaki adanya sistem desentralisasi dengan tetap pada ciri khas negara kesatuan yang memiliki derajat sentralisasi yang tinggi karena pemerintah pusat memiliki hak intervensi terhadap pemerintah daerah hal ini menjadi permasalahan baru mengingat berbagai UU sentoral mendapatkan intervensi oleh pemerintah pusat padahal dalam pelaksanaannya merupakan kewenangan pemerintah provinsi sesuai dengan UU no 23 tahun 2014. Selain itu pelaksanaan desentralisasi asimetrik dan simetrik perlu mendapatkan perhatian lebih pada tataran empiris desentralisasi asimetris atau otonomi

---

<sup>7</sup> Moh.Kusnadi Dan Bintan R Saragih, Ilmu Negara, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1995, Hlm 195

<sup>8</sup> Edie Hedratno, Negara Kesatuan, Desentralisasi Dan Federalisme, Jakarta, Graha Ilmu Dan Universitas Pancasila Press, 2009, Hlm 46

khusus berpotensi untuk menimbulkan masalah apabila sejumlah kondisi tidak terpenuhi<sup>9</sup>. Hal ini dapat dilihat dengan adanya problematika perekrutan CPNS di Kabupaten Paniai yang 100 persen orang asli papua ataupun berbagai kebijakan mengenai kegiatan usaha (misalnya pemerintah daerah Yapen menerbitkan kebijakan mengenai yang dapat menjual pinang harus orang asli Papua.)

Secara teori konsep negara kesatuan demikian akan berjalan ideal jika konsep keleluasan di berikan kepada pemerintah daerah dengan berbagai bentuk pengawasan yang tetap pada batasan dalam UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah akan jauh lebih baik mengingat setiap daerah memiliki kearifan lokal serta kultur yang berbeda beda sehingga untuk mempercepat proses pembangunan di Indonesia konsep kewenangan perlu dilaksanakan selama tindak memunculkan kewenangan asli dan bertentangan dengan konstitusi.

## **B. KONSEP NEGARA FEDERAL**

kata “federasi” berasal dari bahasa latin, *foedus* yang artinya Liga. Liga Negara - negara kota yang otonom pada zaman Yunani kuno dapat dipandang sebagai Negara Federal yang mula-mula. Bentuk modern pemerintahan federal berasal dari pengalaman konstitusional Amerika Serikat. Dapat dikatakan bahwa pemerintahan federal merupakan salah satu sumbangan sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat terhadap dunia modern.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Tri Ratnawati, Pemekaran Daerah Politik Lokal Dan Beberapa Isu Terseleksi, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009, Hlm 159

<sup>10</sup> Joseph Rudolph., Jr “Federation”. Dalam International Encyclopedia of Government and Politics. Vol. 1 yang diedit Frank N. Magill. Singapura : Toppan 1996, hlm. 467. Lihat dalam Syamsul Rizal Panggabean. Komparasi Konsep Bentuk Negara dan Negara Federasi Dalam Pembangunan Politik di Indonesia. Yang diselenggarakan atas kerjasama FH-UGM KRHN.LBKHI dan Augustinus Hutajulu, SH, CN & Associate. 31 Oktober 1998, hlm. 3

Model Negara Federal berangkat dari suatu asumsi dasar bahwa ia dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada dirinya masing-masing. Negara-negara atau wilayah-wilayah itu yang kemudian bersepakat membentuk sebuah federal. Negara dan wilayah pendiri federasi itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federal. Dengan kata lain, negara atau wilayah yang menjadi anggota federasi itulah yang pada dasarnya memiliki semua kekuasaan yang kemudian diserahkan sebagian kepada pemerintahan federal. Biasanya, pemerintahan federal diberi kekuasaan penuh dibidang moneter, pertahanan, peradilan, dan hubungan luar negeri. Kekuasaan lainnya cenderung tetap dipertahankan oleh negara bagian atau wilayah administrasi. Kekuasaan bagian biasanya sangat menonjol dalam urusan-urusan domestik, seperti pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, dan keamanan masyarakat (kepolisian). Ringkasnya, pembentukan suatu negara federasi melalui dua tahap, yaitu tahap pengakuan atas keberadaan negara-negara dan wilayah independen dan tahap kedua adalah kesepakatan mereka membentuk negara federal. Ini bisa dilihat dalam sistem federalisme di Amerika Serikat dan Malaysia.<sup>11</sup> Jadi melihat dari pembentukan Negara Federal tersebut kita dapat mengambil suatu pendefinisian bahwa Negara Federal adalah negara yang tersusun dari beberapa negara yang semula berdiri sendiri kemudian negara-negara mengadakan ikatan kerjasama yang efektif. Tetapi disamping itu, negara-negara tersebut masih ingin mempunyai wewenang yang dapat diurus sendiri. Jadi, disini tidaklah semua urusan diserahkan kepada pemerintah gabungannya atau pemerintah federal, tetapi masih ada beberapa urusan tertentu yang tetap diurus sendiri.

---

<sup>11</sup> Andi A. Mallarangeng & M. Ryaas Rasyid, *Otonomi dan Federalisme Dalam Buku Federalisme Untuk Indonesia*, (1999), Jakarta : Penerbit Kompas, hlm. 18

Biasanya urusan-urusan yang diserahkan oleh pemerintah negara-negara bagian kepada pemerintahan federal adalah urusan-urusan yang menyangkut kepentingan semua negara-negara bagian tersebut misalnya urusan moneter, pertahanan, peradilan dan hubungan luar negeri. Dalam Negara Serikat atau Federal kekuasaan negara terbagi antara Negara Bagian dan Pemerintah Federal.

Kekuasaan asli ada pada Negara Bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk pemerintahan federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam Konstitusi Federal. Urusan pertahanan, keuangan, dan hubungan luar negeri di negara serikat/ federal selalu ditentukan sebagai urusan pemerintahan federal, sehingga dalam praktek Pemerintahan Federal cenderung sangat kuat kedudukannya. Dalam pengalaman abad ke-20 di berbagai negara serikat/ federal timbul kecenderungan terjadinya sentralisasi pengelolaan kekuasaan negara ke tangan pemerintah federal.<sup>12</sup>

Adapun beberapa segi positif dari konsep Negara Federal antara lain: *Pertama*, federalisme adalah strategi yang paling tepat untuk membuka kekuasaan yang pada masa lalu amat tertutup. Masyarakat pada umumnya mendambakan keterbukaan. Banyak mekanisme dan lembaga demokrasi yang dikembangkan dalam rangka membuka kekuasaan itu, contohnya adalah perwakilan politik. *Kedua*, federalisme dipandang sebagai usaha menyeimbangkan kekuasaan budaya daerah, suku atau etnis yang ada dalam suatu negara. *Ketiga*, didalam sistem federal, ada unsur-unsur yang dapat membantu menghindari kecenderungan kearah intensifikasi ketimpangan ekonomi dan konflik-konflik politik dan budaya yang

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (2007), Buana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 282-283

menyertainya.<sup>13</sup> Tetapi konsep negara federasi ini juga mengandung sisi negatif seperti adanya persepsi tentang Negara Federal yang identik dengan anti persatuan dan kesatuan bangsa, disamping itu juga adanya kekhawatiran bahwa negara bagian akan berubah menjadi negara suku. Menurut Sri Soemantri bentuk Negara Federal memiliki kelemahan mendasar, yaitu memberi kesempatan ke semua provinsi sebagai daerah otonom untuk menikmati hasil sumber daya alam daerahnya tanpa perlindungan Undang-Undang Perimbangan Keuangan.<sup>14</sup> Konsep bentuk negara seperti diatas yaitu negara federal yang memberikan kekuasaan adalah negara bagian.

### C. PERBANDINGAN NEGARA KESATUAN DAN NEGARA FEDERAL

Dengan mengkomparasikan dua konsep bentuk negara diatas ada perbedaan yang mendasar antara keduanya yaitu negara federal yang cenderung memberikan kekuasaan adalah negara bagian, sedangkan dalam Negara Kesatuan pemerintah Pusat yang memberikan kekuasaan kepada daerah dalam bentuk desentralisasi atau otonomi. Secara spesifik perbedaan antara keduanya dapat di lihat pada tabel berikut<sup>15</sup>:

---

<sup>13</sup> Syamsul Rizal Panggabean. "Komparasi Konsep Bentuk Negara Kesatuan dan Negara Federasi Dalam Pembangunan Politik di Indonesia." Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Membangun Indonesia Baru: Suatu Pendekatan Konstitusional dan politik. Diselenggarakan atas kerjasama FHUGM, KHRN, LBKHI, dan Augustinus Hutajulu, SH, CN & Associate, Yogyakarta. 31 Oktober 1998, hlm. 6-10

<sup>14</sup> Indah Sari, Federal Versus Kesatuan: Sebuah Proses Pencarian Terhadap Bentuk Negara Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara - Fakultas Hukum Universitas Suryadarma, Volume 5 No.2, Maret 2015, hlm 44.

<sup>15</sup> Soemantri, Sri. 1981. Pengantar Perbandingan Antarhukum Tata Negara. Jakarta: CV Rajawali dan Budiardjo, Miriam. 2007. Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, dikutip dalam Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Perbedaan Negara Kesatuan dan Negara Federal",<https://nasional.kompas.com/read/2022/02/28/01450081/perbedaan-negara-kesatuan-dan-negara-federal.diakses>, diakses pada 17 agustus 2022 pukul 15:30 wib.

**Tabel 1**  
**Perbandingan Negara Kesatuan Dan Negara Federal**

Negara Kesatuan	Negara Federal
Memiliki satu lembaga legislatif yang diciptakan secara konstitusional.	Memiliki lembaga senat sebagai representasi langsung kepentingan dari negara bagian. Setiap negara bagian memiliki lembaga legislatif masing-masing.
Kekuasaan politis dapat ditransfer kepada pemerintahan yang lebih rendah, tetapi hak-hak dasar tetap dipegang oleh pemerintah pusat.	Kekuasaan yang melekat pada negara-negara bagian tidak dapat ditarik oleh pemerintah pusat.
Undang-undang terkait organisasi yang menjadi bagian dari negara (pemerintah daerah) ditetapkan oleh pembentuk undang-undang di pusat.	Memiliki <i>pouvoir constituent</i> , yaitu wewenang membentuk undang-undang dasar dan mengatur bentuk organisasi sendiri dalam batas konstitusi federal.
Dapat menerapkan sistem sentralisasi (pemerintah daerah tidak punya hak mengatur daerahnya sendiri) maupun desentralisasi (pemerintah daerah berhak mengatur urusan rumah tangganya sendiri).	Pemerintah pusat dan pemerintah negara bagian pada prinsipnya memiliki hak yang sama dengan wilayah pertanggungjawaban yang berbeda.

Pemerintah pusat dan pemerintah negara bagian pada prinsipnya memiliki hak yang sama dengan wilayah pertanggungjawaban yang berbeda.	Negara bagian mendapatkan jaminan konstitusional sejak awal kedaulatan mereka terhadap beberapa urusan.
Memiliki derajat sentralisasi yang tinggi karena pemerintah pusat memiliki hak intervensi terhadap pemerintah daerah.	Memiliki derajat sentralisasi yang lebih rendah.
Seluruh warga negara yang berasal dari manapun terhubung dengan pemerintah pusat.	Warga negara sangat bergantung pada komponen negara di mana warga negara tersebut berada
Dalam kasus darurat, pemerintah negara kesatuan cenderung lebih responsif.	Negara federal sangat memperhatikan formalitas dan aspek hukum dalam pengambilan keputusan.

#### **D. PROBLEMATIKA PENERAPAN KONSEP NEGARA KESATUAN DENGAN SISTEM DESENTRALISASI**

Setumpuk persoalan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia, sejak awal kemerdekaan hingga pasca reformasi dewasa ini, sebenarnya tidak lepas dari sentralisasi kekuasaan baik secara vertikal maupun horizontal. Sentralisasi kekuasaan secara horizontal adalah bentuk pemusatan kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yaitu antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah, Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Ga-

Sedangkan sentralisasi kekuasaan secara vertikal adalah bentuk pemusatan kekuasaan di tangan pemerintah pusat. Konflik vertikal, yang menjadi pokok bahasan di sini, menunjukkan makin tingginya resistensi daerah atas sentralisme kekuasaan pemerintah pusat, meski orde sudah berubah. Paling tidak ada dua hal yang memicu resistensi itu. *Pertama*, pada masa lalu daerah merasa diperlakukan secara tidak adil oleh pemerintah pusat, lebih sering takluk di bawah kehendak pusat dan terjadinya pelanggaran HAM yang tidak terselesaikan diberbagai daerah. *Kedua*, terkurasnya sumber daya alam sebagai kekayaan utama daerah, karena lebih banyak digunakan untuk kepentingan pemerintah pusat tanpa kesepakatan dengan daerah. Bagi daerah yang sangat kaya sumber daya alam, seperti Riau dan Kalimantan Timur, kedua masalah itu menyebabkan kuatnya tuntutan mereka untuk membentuk negara federal. Sedangkan Aceh dan Irian Jaya dilanda semangat separatisme dan menuntut kemerdekaan dari Indonesia.<sup>17</sup>

Meskipun pada saat ini sistem desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris di terapkan masih mendapatkan banyak problematika hukum diantaranya, pemerintah pusat memiliki derajat sentralisasi yang tinggi karena pemerintah pusat memiliki hak intervensi terhadap pemerintah daerah. Hal inilah, yang membuat setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah menjadi lemah meskipun pemerintah daerah memiliki banyak sumber daya alam dan kewenangan pengelolaannya akan tetapi pemerintah daerah selalu mendapatkan intervensi.

---

gasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, JH lus Quia lustum, volume 26 no 2 tahun 2019, hlm 239

<sup>17</sup> Bonar Simorangkir dkk., Otonomi atau Federalisme, Cetakan Kesatu, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 3-4

Melihat pertumbuhan dan perkembangannya ternyata berlangsung tidak sesuai apa yang diinginkan para pendiri Republik ini. Tentu, tidaklah mengherankan bila Bagir Manan<sup>18</sup> mengatakan<sup>3</sup> dalam tataran pelaksanaan, belum pernah otonomi dijalankan sebagaimana mestinya. Menurut Bagir, pemerintahan pusat dan legislatif tetap gamang dan tidak tulus hati dalam merumuskan dan menjalankan arti otonomi yang sesungguhnya dengan berbagai alasan pembenaran.

Ketidakjelasan format otonomi daerah tersebut yang menjadikan pemerintah pusat menerapkan sistem sentralisasi yang berlebihan (*overcentralization*). Sentralisasi yang berlebihan merupakan salah satu kebijakan pemerintah orde baru yang menjadi sumber malapetaka bagi format negara kesatuan. Sebab selama penerapan negara kesatuan dengan sistem sentralisasi telah mematikan aspirasi dan kreatifitas rakyat daerah, sumber daya alam daerah dikeruk oleh pusat dan diberikan dengan tidak adil dan tidak transparan, keistimewaan daerah kurang dihargai bahkan disamaratakan oleh Pemerintah Pusat.<sup>19</sup> Perdebatan mengenai konsep federalisme semakin menguat pada era reformasi seperti sekarang ini, namun konsep tersebut masih diragukan sebab federalisme ditakutkan akan menjadi ancaman kesatuan dan nasionalisme bangsa. Perdebatan idealisasi sistem pemerintahan daerah yang melahirkan keinginan untuk menjadikan negara federasi mengemuka, sehingga pertentangan semakin mengkerucut kearah format ideal pemerintahan daerah (otonomi).<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005. Hlm. 21

<sup>19</sup> Sholikin, A., & Abdul Gaffar Karim, M. A. (2015). Deviasi Sikap Politik Elektoral Muhammadiyah Antara Pusat Dan Daerah (Studi Kasus Sikap Politik Elite Muhammadiyah Pada Pilihan Presiden 2014 Dan Pilkada 2010 Di Sleman Dan Maros). Universitas Gadjah Mada,

<sup>20</sup> Ali Zavi Nazarudin dan Reny Yulianti, Otonomi Daerah dan Negara Federasi, MADANI Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan Vol 10 No. 1 2018 (53-63) ISSN 2085-143X, hlm 55

Selain itu implementasi wewenang mengatur daerah dalam Perda belum mencerminkan tujuan diberikannya otonomi secara luas. meski menganut prinsip otonomi riil, dalam format sentralistik daerah memiliki kewenangan limitatif yang tidak memungkinkan mengatur dan mengurus urusan daerahnya secara leluasa. Sebab kebijakan pembangunan dalam sistem sentralistik mendorong penetrasi negara, yang tidak memungkinkan adanya keleluasaan daerah dalam mengatur, Kondisi ini diperkuat adanya jalur pengawasan preventif (vertikal), yang kemudian melahirkan produk hukum di daerah dengan tingkat uniformitas tinggi. DPRD pun tidak dapat berbuat banyak, bahkan pemerintah daerah ibarat ‘penonton’, karena sekalipun daerah memiliki kekayaan sumberdaya alam tetapi tidak memiliki kewenangan mengatur dan mengurus urusan sesuai dengan kondisi riil.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Enny Nurbaningsih, Problematikan Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi Mengatur Wewenang Otonomi Luas, Depok, Raja Grafindo Persada, 2019, Cetakan Pertama, Hlm 6





# BAB IV



---

## ASYMMETRIC DECENTRALIZATION

### A. KONSEP ASYMMETRIC DECENTRALIZATION

Konsep otonomi daerah dan otonomi khusus sebenarnya lebih mirip sistem dalam Negara Federal, dimana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem Negara Kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah padahal dalam Negara Kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintahan Pusat.

Desentralisasi asimetris yang di berikan kepada Provinsi Papua setelah adanya pelanggaran HAM, kesenjangan dan gerakan pemisahan diri dari NKRI memberikan kewenangan khusus buat daerah otonomi khusus Papua dalam memberikan pengakuan atas penghormatan kultur dan budaya masyarakat di Papua. Sejalan

dengan hal ini Philipus M Hadjon<sup>1</sup> menyatakan bahwa “Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ negara dalam ketatanegaraan di sebut lembaga negara. Pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.” ada 2 (dua) kategori, penyerahan kewenangan yaitu desentralisasi simetris (*symmetric decentralization*), dan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau otonomi khusus.

Desentralisasi di papua memberikan ruang terjadinya penyerahan kewenangan atau urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah<sup>2</sup>. Otonomi hanya ada kalau ada penyerahan urusan pemerintah kepada daerah.<sup>3</sup> Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian di mana proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya dengan kata lain desentralisasi dan otonomi dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*).<sup>4</sup>

Joachim Wehner, berpendapat bahwa bahwa pemberian otonomi khusus kepada orang asli papua yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut

---

<sup>1</sup> Philipus M Hadjon, Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara), Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Hlm 2.

<sup>2</sup> Sirajudi Dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah Sejarah Asas Kewenangan Dan Pengawasan Pemerintah Daerah*, Malang, 2016, Setara Press, Hlm 69

<sup>3</sup> Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, Bogor, 2007, Penerbit Ghalia Indonesia, Hlm 88

<sup>4</sup> Sirajudin Dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, Malang, 2015, Setara Pers, Hlm 332

sebagai *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution* atau *asymmetrical federalis*, atau secara umum *asymmetrical intergovernmental arrangements*<sup>5</sup>.

Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah ‘tertentu’ untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat di daerah tersebut. Irfan Ridwan Maksum<sup>6</sup> berpendapat bahwa otonomi asimetris adalah otonomi yang diterapkan untuk semua daerah otonom disebuah negara dengan prinsip tak sama dan tak sebangun. Sedangkan otonomi simetris diterapkan untuk semua daerah otonomi dengan prinsip sama dan sebangun. Asimetris dalam pemahaman ini adalah asimetris struktur kelembagaan antar daerah otonom dan bukan daerah otonom terhadap pemerintah pusat, atau bukan pula asimetris dalam hal penyerahan urusan belaka. Asimetris jenis ini secara otomatis terjadi jika dikerangkai oleh sistem federal. Indonesia adalah negara kesatuan. Sistem kesatuan yang menampung monarki dengan asimetris kelembagaan hanya bisa dilakukan dengan menempatkan struktur monarki secara informal. Jadi, menempatkan struktur tersebut diluar struktur formal negara dan diluar sistem pemerintahan daerah, seperti desa dalam konsep Yamin yang menganggapnya sebagai otonomi kaki dari sebuah negara.

Desentralisasi yang tidak sama/ tidak seragam untuk setiap daerah (desentralisasi asimetris) kemungkinan besar memang merupakan solusi yang cukup tepat bagi problem separatisme dan diversitas atau kemajemukan di Indonesia, sebagaimana diungkapkan

---

<sup>5</sup> Agung Djojosoekarto Dkk, *Kinerja Otonomi Khusus Papua*, Jakarta, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan Di Indonesia, 2008, Hlm10.

<sup>6</sup> Irfan Ridwan Maksum, *Otonomi Yogyakarta*, Jakarta, Dalam Aloysius Soni BI De Rosari (Editor) *Monarki Yogya Inkonstitusional*, Kompas, 2011, Hlm 160.

oleh Djohermansyah Djohan berikut ini :<sup>7</sup>

“Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Dia berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik dia merupakan strategi komprehensif Pemerintah Pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu Pertiwi. Dia mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang dipraktekkan di beberapa negara antara lain wilayah Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Guniea, dan Basque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal, dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.”

Menurut Tri Ratnawati, dengan mengutip pendapat Jacques Bertrand, desentralisasi asimetris dan otonomi luas (khusus) bukan merupakan satu-satunya ‘obat mujarab’ atau *panacea* bagi solusi mendasar atas masalah separatisme atau ‘nasionalisme etnis’ di Aceh (atau di tempat-tempat lain), kecuali bila dikombinasikan dengan upaya-upaya lain yang tepat:<sup>8</sup>

*“Autonomy could redistribute political power, representation, and control over the state’s resources to provincial or district levels. As such, it gave political elites in these territorial units more power to direct resources to their specific needs and to adopt regulations or laws that could enhance the specific cultural or religious identities*

---

<sup>7</sup> Djohermansyah Djohan, Desentralisasi Asimentrik Dan Masa Depan Di Indonesia, Kasus Aceh Dan Papua, Paper Dipresentasikan Dalam Seminar Nasional Aipi Di Manado, 15 Agustus 2007.

<sup>8</sup> Jacques Bertrand, Nationalism And Ethnic Conflict In Indonesia, University Of Toronto Canada, Cambridge University Pers, 2014, Hlm 185. Dikutip Kembali Oleh Tri Ratnawati, Pemekaran Daerah Politik Lokal Dan Beberapa Isu Terseleksi, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009, Hlm 158.

*of ethnic groups represented in the area. Autonomy could not, however, address the problems of national integration faced by Aceh. Ultimately, autonomy would reduce ethnonationalist demands only if combined with other measures that would reinvent the Indonesian national model.”*

Mengacu pada apa yang dikemukakan oleh Jacques Bertrand tersebut, maka kebijakan desentralisasi asimetris dan otonomi khusus di Aceh perlu dilengkapi dengan *human security approach* yang sebenarnya telah terakomodasi dalam butir-butir MoU Helsinki.<sup>9</sup> “Pendekatan desentralisasi plus” ini (plus membangun ekonomi, *good governance*, keadilan [termasuk didalamnya *affirmative action* dalam jangka waktu tertentu], HAM dan *vibrant civil society*), diharapkan dapat memperbaiki hubungan pemerintah pusat dan daerah provinsi yang mendapatkan otonomi khusus, juga diharapkan dapat memecahkan masalah separatisme di daerah-daerah lain di Indonesia (dan mungkin juga di negara-negara lain). Di samping itu, pendekatan desentralisasi plus kemungkinan besar akan bermanfaat untuk dapat mengakomodasi heterogenitas sosial politik dan budaya serta mengatasi berbagai ketimpangan di tingkat lokal di suatu negara.<sup>10</sup>

Hannum menyimpulkan bahwa paling tidak dua manfaat yang bisa diperoleh dari pendekatan dan pemberlakuan desentralisasi asimetris atau otonomi khusus (yang disebutnya dengan istilah *territorial autonomy*) sebagai berikut :<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Dewi Fortuna Anwar, *Human Security, An Intractable Problem In Asia*, 2001, Dikutip Kembali Oleh Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah Politik Lokal Dan Beberapa Isu Terseleksi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009, Hlm 159

<sup>10</sup> *Ibid.*, Hlm 159.

<sup>11</sup> Jakobus Perviddya Solosa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua Di Dalam Nkri*, Jakarta, Sinar Harapan, 2005, Hlm 55

- 1) Sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis, atau konflik-konflik fisik lainnya. Ia mencontohkan hubungan Hong Kong dan Cina, di mana Hong Kong jelas adalah bagian daerah kedaulatan Cina sebagai suatu negara, tetapi Hong Kong diberikan sejumlah kewenangan penting dalam pengertian politik, hukum dan ekonomi.
- 2) Sebagai respon demokratis dan damai terhadap keluhan/masalah-masalah kaum minoritas yang hak-haknya selama ini dilanggar/kurang diperhatikan, misalnya sebagaimana yang tercantum dalam CSCE Copenhagen tahun 1990.

Dalam pada itu, perlu pula ditegaskan bahwa baik secara teoretis maupun pada tataran empiris desentralisasi asimetris atau otonomi khusus berpotensi untuk menimbulkan masalah apabila sejumlah kondisi tidak terpenuhi. Menurut Hannum, sumber permasalahan yang terutama adalah apabila baik pemerintah nasional maupun kelompok minoritas yang bermaksud meminta, atau telah diberikan status otonomi khusus itu, sama-sama tidak memahami apa saja yang seharusnya menjadi isi otonomi tersebut terutama dalam kaitannya dengan upaya bersama untuk memecahkan masalah nasional, atau secara lebih khusus masalah ancaman disintegrasi yang tidak bisa diabaikan secara nasional. Keadaan dapat menjadi lebih buruk apabila timbul kecemburuan sosial dari rakyat di wilayah-wilayah lain yang memandang desentralisasi asimetris/otonomi khusus itu identik dengan pilihkasih yang ditunjukkan pemerintah pusat kepada rakyat di wilayah tertentu, atau apabila pemberlakuan desentralisasi asimetris itu menambah beban wilayah-wilayah lain itu.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Reiner Baubock, United In Misunderstanding Asymentery In Multinational Federalism, Di Kutib Dalam Jakobus Perviddy Solosa, Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabatrakyat Papua Di Dalam Nkri, Jakarta, Sinar Harapan, 2005, Hlm 56

Oleh karena itu, dengan menggunakan kasus desentralisasi asimetris yang diberlakukan di negara-negara federal, adalah logis apabila Baubock membuat kesimpulan seperti berikut ini :<sup>83</sup>

*“There are good reasons on both sides of the asymmetry debate. Critics are right to point out that a highly asymmetric federal devision of powers impedes democratic deliberation and participation, undermines federal cohesion and violates a sense of shared and equal federal citizenship. However, these arguments need to take into account the specific context of multinational democracies with a history of interlocking nation-building projects. In such countries national identities can be neither fully shared nor neutralized. The best explanation for the relative stability of multinational federal democracies is not that national minorities have eventually developed a second and overriding national identity that commits them to respect the integrity of the larger polity, but that majorities and minorities have developed common interest and identities as citizens of a multilevel polity, in which all constituent units enjoy autonomy and in which all citizens are directly represented in federal government.”*

Kedua belah pihak (baik yang pro maupun yang kontra) terhadap desentralisasi asimetris memiliki alasan-alasan yang kuat. bagi masyarakat yang kontra benar ketika mengatakan bahwa pengalokasian kewenangan asimetris yang terlalu tajam akan menghambat partisipasi demokrasi, mengancam persatuan federal atau nasional, dan melanggar prinsip bahwa siapapun sama kedudukannya dalam konteks federal atau nasional. Walaupun begitu, argumen seperti ini perlu mempertimbangkan konteks spesifik demokrasi yang bersifat multi nasional atau yang melibatkan banyak suku bangsa yang terkait dengan sejarah upaya-upaya membangun nasionalisme negara itu. Pada negara seperti itu, identitas-identitas nasional tidak bisa ternetralkan atau disebarkan menjadi bagian setiap suku bangsa secara total. Penjelasan terbaik tentang adanya

stabilitas relatif yang dihasilkan oleh sistem demokrasi federal atau demokrasi yang terdiri dari berbagai suku bangsa adalah bukan karena kaum minoritas nasionalis telah berhasil mengembangkan identitas nasional mereka secara mencolok, yang memungkinkan mereka untuk tampil dan tidak menjadi ancaman bagi kelompok politik yang lebih besar, tetapi bahwa masyarakat mayoritas dan minoritas telah mengembangkan kepentingan dan identitas bersama sebagai warga dari suatu bangsa multi-tingkat, yaitu (suatu keadaan dimana) semua konstituen menikmati otonomi dan semua masyarakat berkesempatan untuk diwakili/ terwakili pada pemerintah federal pusat.

Secara prinsipil, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris diatas merupakan satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi beberapa tantangan fundamental yang dihadapi suatu negara bangsa. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menjawab tantangan-tantangan atau untuk mencapai tujuan-tujuan yang secara tipologis dapat dibedakan ke dalam lima tipe berikut ini:<sup>13</sup>

- 1) Tantangan yang bersifat politik, terutama yang terkait dengan “*regional questions*”. Pengaturan asimetris ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara. Desentralisasi asimetris – federasi asimetris – dengan motivasi politis ini adalah yang paling luas ditemukan dalam pengalaman negara-negara dari berbagai belahan dunia.
- 2) Sebagai instrumen kebijakan untuk mengakomodasi keunikan budaya dan perbedaan alur kesejarahan, termasuk dalam kerangka perlindungan kaum minoritas dan manajemen konflik.

---

<sup>13</sup> Cornelis Lay, Desentralisasi Asimetrik Bagi Indonesia, Makalah Yang Dipresentasikan Dalam Seminar Nasional, Menata Ulang Desentralisasi Dari Perspektif Daerah, Yang Di Selenggarakan Olehprogram Pasca Sarjana Ilmu Politik Fisipol Ugm, Yogyakarta, 25 Januari 2010, Hlm 4-9.

- 3) Kebijakan untuk menjembatani tantangan yang bercorak teknokratik-managerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyampaikan atau menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagaimana daerah lain yang berada di level yang sama.
- 4) Kebijakan yang dirancang untuk memperkuat kapasitas *competitiveness* sebuah negara bangsa dalam kerangka persaingan global dan regional yang semakin keras.
- 5) Kebijakan yang dirancang sebagai instrumen untuk meminimalisasi “resiko” misalnya bagi kawasan-kawasan perbatasan yang mengandung resiko bagi keamanan negara dan keutuhan teritorial negara bangsa, kawasan dengan resiko pengulangan bencana yang tinggi, ataupun kawasan dengan siklus “rawan pangan” yang *ajeg*.

Di sinilah pentingnya otonomi khusus (sebagai bentuk desentralisasi politik asimetris), berperan sebagai jalan tengah. Di satu sisi, masyarakat tetap dapat melaksanakan hak-haknya untuk menentukan nasib sendiri dengan memanfaatkan ruang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan yang telah diciptakan melalui otonomi khusus tanpa harus merupakan ancaman bagi negara yang berdaulat. Di sisi lain, pemerintah, khususnya pemerintah pusat, tidak perlu khawatir bahwa pelaksanaan otonomi khusus akan membawa kepada disintegrasi. Inilah yang dimaksud dengan *internal self-determination* atau penentuan nasib sendiri secara internal.<sup>14</sup>

Kewenangan ini diberikan kepada Provinsi Papua, Papua barat, Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta dan DKI Jakarta agar dapat menata daerah dan bagian dari daerah tersebut agar lebih baik lagi

---

<sup>14</sup> Jakobus Perviddya Solosa.,Op.,Cit, Hlm 63.

di bidang tertentu sesuai dengan aspirasi daerahnya. Otonomi khusus diberikan kepada provinsi Papua, Papua Barat, Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta dan DKI Jakarta melebihi otonomi daerah biasa, karena otonomi ini diberikan kepada provinsi Papua, Papua Barat, Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta dan DKI Jakarta yang berarti daerah tersebut mempunyai ciri khas baik secara historis, filosofis dan sosiologi dengan latar belakang yang berbeda beda<sup>15</sup>. Untuk itu pemberian otonomi khusus kepada daerah-daerah yang mendapatkan otonomi plus dengan pemberian kewenangan yang berbeda-beda sesuai dengan nilai kearifan lokal daerahnya antara lain berikut karakteristik otonomi khusus Papua, Papua Barat, Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta dan DKI Jakarta yakni:

### 1. Otonomi Khusus di Aceh

Kebijakan Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD di awal kepresidenannya, pada 9 Agustus 2001, Megawati menambah status baru lagi kepada Provinsi Aceh dengan otonomi khusus melalui UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal mendasar dari UU ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, mengfungsikan secara optimal DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>15</sup> Jacobus Perviddya Solossa, Otonomi Khusus Papua, Mengangkat Martabat Rakyat Papua Di Dalam Nkri, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2006, Hlm. 53

di Provinsi.<sup>16</sup>.

Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat. Undang-undang ini menitik-beratkan otonomi khusus pada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang pelaksanaannya diletakkan pada daerah kabupaten dan kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan, pembentukan dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, diatur dalam Peraturan Daerah yang disebut dengan Qanun. Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat lex generalis* dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materi terhadap Qanun.

Di dalam Pasal 4 secara tegas mengatur bahwa Dana Perimbangan bagian Provinsi NAD, Kabupaten dan Kota atau nama lain terdiri atas: (3) Bagi hasil pajak dan sumber daya alam yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu bagian dari penerimaan pajak bumi dan angunan sebesar 90%, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan sebesar 80%, pajak penghasilan orang pribadi sebesar 20%, penerimaan sumber daya alam dari sektor kehutanan sebesar 80%, pertambangan umum sebesar 80%, pertambangan minyak bumi sebesar 15%, dan pertambangan gas alam sebesar 30%. (4) Penerimaan dalam rangka otonomi khusus, berupa tambahan penerimaan bagi Propinsi NAD dari hasil sumber daya alam di wilayah Provinsi NAD setelah dikurangi pajak, yaitu

---

<sup>16</sup> M. Hamdan Basyar (Editor), Aceh Baru: Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi, P2P-LIPI kerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, Hlm. 18

sebesar 55% untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 40% untuk pertambangan gas alam selama delapan tahun sejak berlakunya undang-undang ini. 5) Mulai tahun kesembilan setelah berlakunya undang-undang ini pemberian tambahan penerimaan sebagaimana dimaksud ayat (4) menjadi sebesar 35% untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 20% untuk pertambangan gas alam. Dalam rangka otonomi khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dibentuk wali nanggroe dan Tuha nanggroe yaitu lembaga yang merupakan simbol bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan pemerintahan dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Lembaga Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal lain yang progresif dalam UU No. 18 Tahun 2001 adalah pengaturan tentang hak pemilih.

Di dalam Pasal 18 ditentukan bahwa pemilih di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mempunyai hak: a) memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; b) mengawasi proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; c) mengajukan penarikan kembali (recall) anggota DPRD; d) mengajukan pemberhentian sebelum habis masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; e) mengajukan usulan kebijakan pelaksanaan pemerintahan daerah; f) mengajukan usulan penyempurnaan dan perubahan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan g) mengawasi penggunaan anggaran.

Adanya hak recall terhadap anggota DPRD dan pengajuan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelum habis masa jabatannya bagi pemilih adalah langkah yang sangat progresif bagi Aceh, karena pengaturan yang seperti itu hanya ada di Aceh dan tidak dijumpai di daerah-daerah lain. Untuk pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilakukan oleh Kapolri dengan persetujuan Gubernur. Persetujuan

Gubernur dapat diberikan secara lisan maupun tertulis paling lama dalam waktu tujuh hari kerja. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan keamanan, Kapolri mengangkat pejabat sementara Kapolda sambil menunggu persetujuan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Oleh karena adanya pemberlakuan syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, UU No. 18 Tahun 2001 juga mengatur tentang peradia syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah sebagai bagian dari sistem peradilan nasional, yang diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Mahkamah Syar'iyah terdiri atas Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Sagoe dan Otonomi Khusus dan Kota/Banda atau nama lain sebagai pengadilan tingkat pertama, dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi sebagai pengadilan tingkat banding di ibukota Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Mahkamah Syariyah untuk pengadilan tingkat kasasi dilakukan pada Mahkamah Agung RI. Hakim Mahkamah Syar'iyah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagai Kepala Negara atas usul Menteri Kehakiman setelah mendapat pertimbangan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Ketua Mahkamah Agung /Setelah UU No. 18 Tahun 2001 berlaku beberapa saat, masyarakat menilai pelaksanaan UU tersebut belum cukup memadai dalam menampung aspirasi dan kepentingan pembangunan ekonomi dan keadilan politik.

Selanjutnya dikeluarkan pula Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2002 tentang Peningkatan Langkah Komprehensif Dalam Rangka Percepatan Penyelesaian Masalah Aceh. Dengan adanya Inpres No. 1 Tahun 2002 itu Gubernur NAD bekerjasama dengan Panglima Kodam Iskandar Muda diberikan wewenang dan tugas melakukan dialog untuk rekonsiliasi dengan semua unsur masyarakat Aceh, termasuk GAM. GAM menginginkan dialog diadakan di luar negeri. Perundingan dilakukan Februari 2002 di Swiss (Pemerintah Indonesia

diwakili Duta Besar S. Wiryono). COHA (*Cession of Hostilities Agreement*) ditandatangani 9 Desember 2002. Isi COHA antara lain, mengatur tentang demiliterisasi kedua belah pihak, penyaluran batuan kermanusiaan, dan pembangunan kembali fasilitas yang rusak akibat Namun, dalam implementasinya, kedua belah pihak, RI dan GAM, memiliki interpretasi masing-masing terhadap isi perjanjian itu sesuai dengan kepentingan mereka.

Perbedaan interpretasi paling utama terhadap isi COHA adalah terkait dengan *Preamble paragraph 1* yang menyebutkan bahwa persetujuan COHA ini dibuat<sup>17</sup>. *On the basis of the acceptance of the Suesad NAD Law as a starting point to a democratic all inclusive dialogue involvine all elements of Acehnese society that will facilitated by HDC in Aceh.* Bagi pemerintah Indonesia, paragraph tersebut menegaskan bahwa otonomi khusus seperti yang diatur dalam UU No. 18 Tahun 2001 adalah pijakan atau starting point bagi semua isi COHA. Artinya, dengan menyetujui COHA, GAM setuju dengan otonomi khusus. Namun di mata GAM. paragraph tersebut tidak terlepas dari isi kalimat berikutnya yang berbunyi: *"This process wwill seek to review elements of the NAD Law through the expression of the views of the Acehnese people in a free and safe manner.* Kalimat tersebut, dalam bacaan GAM, memiliki makna bahwa COHA hanyalah bagian dari proses untuk mengubah atau mengkaji kembali (review) isi dari UU No. 18 Tahun 2001."

---

<sup>17</sup> Pasal 26 UU No. 18 Tahun 2001. " COHA pada dasarnya adalah perjanjian antara dan tidak dimaksudkan untuk aemecahkan semua masalah fundamental antara RI dan GAM. COHA lebih diharapkan, pada tahap awal, sebagai langkah perdana untuk membangun saling percaya antara kedua pihak untuk menghilangkan rasa curiga, seperti diatur dalam Article1b. COHA juga dimaksudkan sebagai fase awal dari proses selanjutnya untuk mencapai perdamaian di Aceh dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat Aceh (all-inclusive dialog). Proses ini pada gilirannya nanti akan mengkaji isi UU No. 18 Tahun 2001 yang mengatur tentang otonomi khusus Aceh, Lihat Darmansjah Djumala, *Soft Power.Op.Cit.*, Hlm 49

Oleh karena tidak adanya titik temu antara Pemerintah Indonesia dengan pihak GAM, dengan bantuan Henry Dunant Centre (HDC), kedua belah pihak akhirnya setuju untuk berunding kembali di Tokyo pada 17 Mei 2003. Dalam perundingan ini Pemerintah mengajukan 3 (tiga) tuntutan, yaitu: GAM harus mengakui NKRI, menerima otonomi khusus yang sudah diatur oleh Pemerintah, dan meletakkan senjata. Melihat gelagat GAM yang cenderung untuk menolak berunding dengan prasyarat yang ditentukan, terutama dalam hal menerima otonomi khusus dalam bingkai NKRI, pemerintah Indonesia membatalkan perundingan di Tokyo dengan cara menangkap 5 (lima) perunding GAM di Aceh yang akan berangkat ke Tokyo. Tindakan pemerintah ini pada akhirnya membuyarkan semua rencana perundingan di Tokyo. Oleh karena kondisi lapangan yang cenderung memanas, dan gagainya pertemuan Tokyo, Presiden Megawati pada 19 Mei 2003 lewat Keputusan Presiden No. 28 Tahun 2003 tentang Pernyataan Keadaan Bahaya Dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer di Provinsi NAD, menyatakan bahwa Provinsi NAD dalam kondisi Darurat Militer. Inilah awal dari diterapkan kembali hard power oleh Pemerintah Megawati dalam menyelesaikan konflik Aceh.

Perubahan pendekatan dalam resolusi konflik Aceh menemukan momentum baru ketika Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla memenangi Pemilu Presiden 2004. Status Darurat Militer ini kemudian diubah oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menjadi Darurat Sipil dan Tertib Sipil hingga lahirnya MoU Helsinki antara Pemerintah RI dan GAM pada 15 Agustus 2005. Bencana alam, gempa bumi, dan tsunami yang terjadi di Aceh 26 Desember 2004 telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh. Begitu pula telah tumbuh kesadaran yang kuat dari Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka untuk menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh,

berkelanjutan, serta bermartabat yang permanen dalam kerangka NKRI. Perjalanan ketatanegaraan RI menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi. Dalam perjalanan penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dipandang kurang memberikan kehidupan di dalam keadilan dan keadilan di dalam kehidupan.

Dalam peraturan perundang-undangan, eksistensi otonomi khusus dalam sejarah ketatanegaraan otonomi khusus aceh di undangkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Dalam waktu yang tidak terlalu lama setelah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Faktor yang melatarbelakangi munculnya Undang-Undang tentang Otonomi Khusus baik di Aceh, merupakan jalan tengah untuk menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pergolakan politik yang panas, konflik kekerasan bersenjata selama bertahun-tahun yang menyebabkan jatuhnya korban tewas baik warga sipil maupun aparat keamanan, serta kerugian moral dan materiil yang besar, dan adanya dugaan pelanggaran HAM, harus diselesaikan untuk kebersamaan sebagai bangsa<sup>18</sup>

Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dilahirkan pada proklamasi 17 Agustus 1945, Aceh bersedia mendukung dan bergabung dalam NKRI. Hal ini tercermin dalam pernyataan yang ditanda tangani oleh Daud Beurreuh pada tanggal 15 Oktober 1945 yang mengajak rakyat Aceh untuk melancarkan Perang

---

<sup>18</sup> Suharyo, Special Autonomy in Aceh and Papua in the Middle of Corruption Phenomenon, A Law Enforcement Strategy, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 3, September 2018, hlm 305

Sabil terhadap Belanda, guna mempertahankan Republik Indonesia yang telah diproklamasikan oleh Soekarno. Perjalanan Aceh didalam NKRI sampai dengan tahun 2004, diwarnai berbagai gejolak politik yang memanas antara pemerintah pusat dan Aceh, yang berakibat timbulnya konflik bersenjata.

Gejolak politik dan konflik bersenjata berkenaan dengan munculnya gerakan separatis bersenjata yang menginginkan Aceh berdiri sendiri sebagai negara merdeka dan berdaulat. Yang pada gilirannya menimbulkan korban tewas dari rakyat Aceh dan pasukan TNI dan Polri dalam jumlah besar. Disamping itu, juga menimbulkan kerugian moril serta material yang sangat besar serta munculnya pelanggaran HAM berat. Dari perspektif sejarah, konflik Aceh merupakan resultan dari usaha rakyat Aceh untuk membangun profil ke-Aceh-an dalam konteks relasinya, baik dengan kekuatan asing maupun dengan Republik Indonesia. Seperti dikonstruksikan oleh Petter Riddell, untuk membangun persepsi dirinya (*self perception*), rakyat Aceh lebih melihat wilayahnya sebagai “Serambi Mekah”. Istilah ini membentuk identitas (*identity formation*) bagi rakyat Aceh, baik dalam hubungannya dengan dunia luar maupun dalam konteks internalnya, menawarkan kata lisan bagi pembentukan identitas masyarakat.<sup>19</sup>

Peraturan turunan dari UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, ditemukan bahwa masih terdapat 3 (tiga) Peraturan Pemerintah (RPP) yang belum ditetapkan, yaitu; *pertama*, RPP tentang Standar, Norma, dan Prosedur Pembinaan dan Pengawasan PNS Provinsi Aceh dan Kabupaten/Kota. *Kedua*, RPP tentang Nama Aceh dan Gelar Pejabat Pemerintahan Aceh. Ketiga, RPP tentang Penyerahan Prasarana, Pendanaan, Personil,

---

<sup>19</sup> Hogg, M. A., & Reid, S. A. (2006). Social identity, self-categorization, and the communication of group norms. *Communication Theory*, 16(1), hlm 7

dan Dokumen Terkait dengan Pendidikan Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah.

Demikian pula dalam tataran Qanun, terdapat 59 (lima puluh sembilan) Qanun Aceh, yang harus diselesaikan sebagai implementasi UU PA dengan rincian 47 (80%) judul Qanun telah berhasil disetujui bersama untuk disahkan/ ditetapkan dan diundangkan menjadi Qanun Aceh. Sementara itu, 12 (20%) .

Saat ini UU PA juga dihadapkan pada permasalahan Revisi UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi. Terdapat 2 (dua) Putusan MK atas pengujian terhadap UU tentang Pemerintahan Aceh, yang dikabulkan yaitu Putusan MK No. 35/PUU-VIII/2010 dan Putusan MK Perkara No. 51/PUU-XIV/2016. Putusan MK Perkara No. 35/PUU-VIII/2010, amar putusan yaitu membatalkan Pasal 256 UU Pemerintahan Aceh: Pasal 256 Ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Dana otonomi khusus. Sesuai dengan ketentuan pada Pasal 183 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dana otonomi khusus akan diberikan selama 20 (dua puluh) tahun dan dimulai sejak tahun 2008. Besaran dana otonomi khusus untuk tahun pertama (2008) hingga tahun kelima belas (2022) besarnya setara dengan 2 persen dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional..

Sejak diberikan pada tahun 2018, angka kemiskinan di Provinsi Aceh cenderung menurun. Pada tahun 2008 angka kemiskinan di Provinsi Aceh mencapai 25,53 persen; sedangkan tahun 2017 angka kemiskinan sudah turun menjadi 16,89 persen. Namun masih ada kesenjangan angka kemiskinan antara wilayah perkotaan dan pedesaan

di wilayah Provinsi Aceh. Pada tahun 2017, angka kemiskinan di wilayah perkotaan sebesar 11,11 persen; sedangkan angka kemiskinan di wilayah pedesaan masih sebesar 19,37 persen.<sup>20</sup>

Kelembagaan. Lembaga Wali Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan lembaga pemerintahan di Aceh. Lembaga ini dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe yang bersifat personal dan independen. Dalam Pasal 96 disebutkan bahwa Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya.

Pemberian otonomi khusus melalui sistem desentralisasi asimetris kepada Provinsi Aceh merupakan pilihan politis masyarakat Aceh untuk menerima kewenangan khusus dalam bingkai NKRI. Hal ini dilakukan demi mewujudkan keadilan rakyat Aceh yang terabaikan pada masa lalu atas perilaku elit pemerintah pusat. Meski demikian kekurangan dari penerapan otonomi khusus yang masih terlihat diantaranya adalah tidak dielaborasinya pengaturan agar sesuai dengan kebutuhan untuk mendemokratisasi dan merestrukturisasi politik lokal di Aceh.

Otonomi ini telah memberikan kekhususan tertentu bagi Aceh sehingga ruang gerak implementasi dan kreativitas sangat tergantung pada kemampuan provinsi dan kabupaten/kota. Ketidakseragaman pada beberapa hal, baik dalam sistem pemerintahan, kebijakan dan pembangunan memang memiliki tantangan tersendiri. Kearifan lokal menjadi hal yang lebih memainkan peranan bagi kebaikan dan

---

<sup>20</sup> Laporan Kinerja Dan Rekomendasi, Tim Pemantau DPR RI Mengenai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh 2015 - 2019, DPR RI 2019, Belum Diterbitkan

kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, pengaturan khusus bagi keistimewaan Aceh dalam melaksanakan penyelenggaraan kehidupan beragama, kehidupan beradat, penyelenggaraan pendidikan, serta peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah dan pemberdayaan perekonomian, merupakan dinamika hukum pemerintahan di NKRI yang patur dijaga dan dirawat bersama.

## 2. Daerah Istimewa Yogyakarta

Pada 31 Agustus tahun 2012, Presiden Indonesia keenam, Susilo Bambang Yudhoyono, menutup polemik status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan menandatangani Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan<sup>21</sup>. Keistimewaan tersebut didasarkan pada sejarah dan hak asal-usul Yogyakarta. Kewenangan Istimewa diantaranya <sup>22</sup>:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah D.I Yogyakarta.
- c. Kebudayaan.
- d. Pertanahan.
- e. Tata ruang.

Guna terlaksananya UU No. 13 Tahun 2012 Pemerintah Pusat memberikan dana Keistimewaan. Pencairan anggaran itu dibagi dalam tiga tahap, yakni sebesar 25 persen, 55 persen, dan 20 persen.<sup>23</sup> . Dana tersebut diperuntukan untuk pendanaan program-program

---

<sup>21</sup> Khotman Annafie, Kelembagaan Otonomi Khusus(Otsus) Dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Jurnal Ilmu Pemerintahan & Kebijakan Publik, Vol. 3 No. 2 Juni 2016, hlm 305

<sup>22</sup> Tussyakdiah, Nyimas Halimah. 2012. "Geopolitik Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta". Diakses dari [http://www.academia.edu/4102322/Otonomi\\_Daerah\\_Istimewa\\_Yogyakarta](http://www.academia.edu/4102322/Otonomi_Daerah_Istimewa_Yogyakarta)

<sup>23</sup> Tempo, "Penyaluran Dana Keistimewaan D.I Yogyakarta Seret, Program Macet" diakses dari <http://www.tempo.co/read/news/2014/04/23/058572754/Penyaluran-Dana-keistimewaan-D.I-Yogyakarta-Seret-Program-Macet>

Keistimewaan. Berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk: a) mewujudkan pemerintahan yang demokratis; b) mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat; c) mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka tunggal ika-an dalam kerangka NKRI; 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. Pelembagaan peran dan tanggungjawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa diwujudkan melalui pemeliharaan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Yogyakarta memiliki budaya gotong royong, *tepa-salira*, dan banyak karya sastra tinggi, yang menjadikannya daerah yang memiliki budaya tinggi. Budaya tinggi tersebut hendaknya di wiradat dan di-*upgrade* menjadi budaya masa depan yang memiliki keunggulan daya saing di arena persaingan budaya global. Jika bangsa ini mampu membangun 'budaya maju', proses menjadikan keistimewaan sebagai *the excellent culture* akan semakin cepat, karena Yogyakarta sudah memiliki modal 'budaya tinggi tersebut. Yang diperlukan adalah budaya yang merupakan sebuah *grand strategy* untuk meningkatkan *Human Capital Index (HCI)*, agar bisa mencapai tingkat manusia Yogyakarta yang utama.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Hamengku Buwono X, Yogyakarta Menyongsong Peradaban Baru, mpaikan

Oleh sebab itu, hendaknya Renaisans Kebudayaan dapat memanfaatkan perkembangan yang mengarah ke budaya Timur itu, dengan menjadikan Yogyakarta laboratorium pengembangan budaya-budaya etnik nusantara sebagai kontribusi untuk penguatan semangat bangsa Indonesiaan, karena di sini anasir-anasir kebudayaan sebagian belum terbekukan dan tersisihkan dalam diri manusia dan masyarakat Yogyakarta.” Di dalam Pasal 6 ditegaskan bahwa kewenangan Keistimewaan DIY berada di Provinsi. Kemudian dalam Pasal 7 ditegaskan bahwa 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. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan 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.

Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan diatur dengan Perdas. Dengan demikian di DIY ada 2 (dua) macam produk hukum daerah, yaitu<sup>25</sup>:

- a. Peraturan Daerah DIY (Perda) untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah

---

dalam pemaparan Visi, Misi & Program Calon Gubernur DIY Tahun 12-2017, Rapat Paripurna DPRD DIY, Yogyakarta, 21 September 2012, Hlm. 153

<sup>25</sup> Ibid., Hlm. 46. “ Gelar selengkapnya bagi Sri Sultan Hamengku Buwono adalah Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Khalifatullah. “ Gelar selengkapnya bagi Sri Paku Alam adalah Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam. 154

- b. Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais), untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.

Adapun persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur di DIY sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18, memiliki kekhasan atau kekhususan daerah yang sama sekali berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yakni calon bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono” untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam“ untuk calon Wakil Gubernur. Persyaratan ini menarik karena calon harus bertakhta sebagai Sultan (Gubernur) atau Adipati (Wakil Gubernur), yang dibuktikan dengan surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten.

Persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur di DIY sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 secara tidak langsung telah mempersempit ruang bagi calon Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY, karena calon harus bertakhta sebagai Sultan (Gubernur) atau Adipati (Wakil Gubernur), yang dibuktikan dengan surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten.

Jika dibandingkan dengan ketentuan yang ada di dalam UU No. 32 Tahun 2004, di mana calon lebih luas cakupannya karena calon Gubernur dapat berasal dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat. Fraksi PAN (dibacakan oleh H. Chairul Naim, M. Anik., SH., MH) dalam Rapat Kerja Komisi II DPR RI memberikan pandangan mini Fraksi terhadap UU Keistimewaan DIY, ingin menempatkan Sri Sultan sebagai sosok panutan dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat,

khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta, terutama secara moral dan spiritual. Karena itu, Fraksi PAN tetap berpandangan bahwa gelar Sri Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalaga Abdurahman Sayyidin Panatagama Khalifatullah Ing Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat sangatlah penting<sup>26</sup>.

“Dalam konteks ini, Sultan adalah simbol pribadi yang harus dijadikan suri tauladan, baik dalam konteks kehidupan sosial, politik dan juga pengamalan ajaran agama, dan gelar ini memiliki landasan historis yang kuat, karena Pengeran Mangkubumi yang merupakan Sultan pertama di Keraton Yogyakarta telah menggunakan gelar yang sama yaitu Kanjeng Kesultanan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalaga Abdurahman Sayyidin Panatagama Kalifatullah Ing Ngayogyakarta Hadiningrat Ingkang Jumeneng Kaping Sepisan.

Menurut ketentuan Pasal 19, Kasultanan dan Kadipaten pada saat mengajukan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur kepada DPRD 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 pernyataan kesediaan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur.

---

<sup>26</sup> Lihat dalam Risalah Rapat Kerja Komisi 11 DPR RI Rancangan UU Dengan stimewaan DIY Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Aegara dan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, Pertanahan dan Reforma Agraria, 28 Agustus 2012. 155

Di dalam Pasal 26 juga diatur tentang penyimpangan keadaan dari calon Gubernur ataupun Wakil Gubernur yang tidak memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 sebagai berikut:

- a. Dalam hal Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta tidak memenuhi syarat sebagai Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur.
- b. Sebagai Gubernur, Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sekaligus melaksanakan tugas Wakil Gubernur sampai dengan dilantiknya Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
- c. 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.
- d. Sebagai Wakil Gubernur, Adipati Paku Alam yang bertakhta sekaligus melaksanakan tugas Gubernur sampai dengan dilantiknya Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur.
- e. Berdasarkan penetapan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur, DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan.
- f. Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri.
- g. 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 dilantiknya Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan/atau Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.

- h. Pengangkatan Penjabat Gubernur dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adanya pengaturan bahwa antara Sultan Hamengku Buwono yang bertahta hingga Gubernur dan Adipati Pakualam yang bertahta hingga Wakil Gubernur, ketika salah satu tidak memenuhi syarat dalam pencalonan dan salah satu berhalangan tetap, atau salah satu tidak memenuhi persyaratan lagi, atau diberhentikan sebelum berakhimya masa jabatan, satu sama lain tidak dalam posisi dapat menggantikan kedudukan masing-masing. tetapi hanya menjalankan tugas-tugas dari masing-masing pihak. Jika demikian pengaturannya, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY bisa jadi tidak serentak penetapannya, tergantung terpenuhi atau tidaknya syarat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.

Di samping itu, bisa jadi timbul persoalan jika calon Gubernur atau Wakil Gubernur tidak memenuhi syarat sebagaimana ditentukan oleh UU No. 13 Tahun 2012 tetapi yang bersangkutan sudah dikukuhkan oleh Kasultanan menjadi Sultan atau oleh Kadipaten menjadi Adipati, karena pengukuhan Sultan ataupun Adipati tidak digantungkan pada aturan yang dibuat oleh pemerintah, tetapi secara internal telah diatur sendiri oleh masing-masing Kasultanan dan Kadipaten. Di dalam Pasal 24 ditentukan mengenai pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY, dilakukan melalui penetapan oleh DPRD.

Untuk melihat bagaimana pandangan masing-masing fraksi di DPR RI mengenai mekanisme 'penetapan' Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam UU tentang Keistimewaan DIY yang akhirnya menjadi UU No. 13 Tahun 2012, menarik disimak pandangan fraksi-

fraksi berikut ini. Pandangan Fraksi Demokrat yang dibacakan oleh Boki Ratu Nitabudhi Susanti, SE menyatakan sebagai berikut:“.. penetapan Sultan dan Pakualam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, justru telah mencerminkan Keinginan dari sebagian besar masyarakat DIY, dan inilah makna demokrasi yang sesungguhnya yakni dengan memperhatikan aspirasi dan suar mayoritas masyarakat DIY, khususnya yang memiliki kepentingan atau Pandangan Fraksi Demokrat di DPR RI tersebut seperti berbeda dengan sikap politik Partai Demokrat sebelumnya. Fraksi Demokrat di beberapa DPRD Kabupaten dan Kota di wilayah Provinsi DIY pada saat Rapat Paripurna DPRD ketika itu menolak usulan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Bahkan berlarut-larutnya pembahasan UU Keistimewaan DIY juga disebabkan sikap Fraksi Partai Demokrat masih ‘alot’ untuk menerima ‘penetapan’. Partai Demokrat menghendaki mekanismenya melalui pemilihan, bukan penetapan.

Terkait dengan mekanisme penentuan Kepala Daerah di Provinsi DIY, Fraksi Kebangkitan Bangsa berpendapat bahwa Sri Hamengku Buwono dan Sri Pakualam yang bertahta dapat ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tanpa melalui proses pemilihan. Hal ini merupakan salah satu bentuk dari keistimewaan DIY yang diakui oleh Pemerintah Namun demikian, Fraksi Kebangkitan Bangsa berpendapat bahwa, Pola ini tentunya memiliki implikasi terhadap keharusan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur yang ditetapkan tanpa melalui pemilihan ini untuk bersikap netral dan tidak terlibat dalam keanggotaan atau kepengurusan Partai Politik.

Dalam rangka penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, DPRD DIY menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur paling lama 7 (tujuh) hari setelah diteri- manya hasil penetapan dari Panitia

Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur<sup>27</sup>. Visi, misi, dan program calon berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang daerah DIY dan perkembangan lingkungan strategis Setelah penyampaian visi, misi, dan program, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.

Berdasarkan penetapan tersebut 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. Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri. Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam. Dalam hal pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur untuk DIY diatur secara istimewa, karena yang melantik adalah Presiden. Dalam hal Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilakukan oleh Wakil Presiden. Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilakukan oleh Menteri (Pasal 27) Tidak ada penjelasan yang tegas mengapa untuk pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur DIY diatur berbeda dengan daerah lain dan apakah nantinya akan ada perhatian atau perlakuan yang berbeda (istimewa) terhadap DIY dibandingkan daerah lainnya.

Adapun mengenai masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur selama 5 (lima) tahun dan tidak terikat

---

<sup>27</sup> Mekaniame penetapan Sultan Hamengkubowono yang bertakhta dan Adipati Pakalam yang bertakhta, masing-masing sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DAY oleh DPRD, yang di dalamnya berisi serangkaian tahapan yang bersitat administratif untuk selanjutnya dilakukan penetapan setelah dipandang cukup 158

ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah (Pasal 25), Fraksi-Fraksi di DPRD mempunyai pandangan yang bervariasi. Terhadap persoalan ini, Fraksi PDIP berpandangan sebagai berikut. Selama Kesultanan Hamengku Buwono yang bertahta dan Adipati Pakualam yang bertahta masih cukup mampu dan amanah serta memenuhi syarat, maka keduanya akan terus menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY<sup>28</sup>. Hal tersebut sebagai konsekuensi positif dari sisi keistimewaan DIY, yakni melekatnya jabatan Sultan.

Desentralisasi Asimetris Hamengku Buwono yang bertahta dan Adipati Pakualam yang ber-tahta masing-masing sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.” Pandangan Fraksi PAN mengenai periodisasi masa jabatan dan larangan bagi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY menjadi anggota partai politik, sebagai berikut.” “Segala dinamika politik bisa diselesaikan dengan menggunakan paradigma budaya Yogyakarta. Dalam konteks inilah Fraksi PAN menyetujui mekanisme penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Pakualam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Untuk menunjukkan karakter demokrasi yang mensyaratkan periodisasi kekuasaan yang di Indonesia satu periode adalah 5 (lima) tahun, maka Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta mengikuti mekanisme rekrutmen politik sebagai pemimpin daerah dan pertanggungjawaban selama menjalankan amanah dalam periode pemerintahannya yang dilakukan oleh DPRD DIY.”

---

<sup>28</sup> memenuhi syarat yang diperlukan menurut ketentuan Undang Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, menurut Fraksi PDIP merupakan langkah terobosan bahwa pada prinsipnya dalam proses pengukuhan Sultan dan Pakualam masing-masing menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur menganut prinsip demokrasi perwakilan atau pelibatan rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan Lihat dalam Risalah Rapat Kerja.

Menurut ketentuan Pasal 15 ayat (2), Gubernur berkewajiban menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY kepada Pemerintah. Di samping itu, menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada DPRD DIY, dan menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY dan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada masyarakat. Meskipun Gubernur DIY ditetapkan oleh DPRD DIY, mekanisme pertanggungjawabannya tidak ada perbedaan dengan kepala daerah lainnya yang dipilih dalam Pemilu, semuanya bertanggungjawab kepada Pemerintah (Presiden). Yang membedakan hanya mekanisme pengisian jabatannya saja yang tidak melalui Pemilu.

Salah satu persyaratan untuk calon Gubernur atau pun Wakil Gubernur DIY antara lain bukan sebagai anggota partai politik dan calon harus membuat surat pernyataan bukan sebagai anggota partai politik.<sup>29</sup> Persyaratan bagi calon kepala daerah lainnya (di luar DIY) tidak ada larangan tersebut. Mungkin hal ini dimaksudkan agar Gubernur dan Wakil Gubernur dapat mengemban amanah memimpin DIY tidak membedakan masyarakat yang dilayani ataupun terjadi *conflict of interest* dengan kepentingan partai.

Akan tetapi, apabila calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY hanya berasal dari Kasultanan dan Kadipaten serta ada persyaratan untuk Gubernur harus Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan Wakil Gubernur harus Adipati Paku Alam yang bertakhta, apakah penting larangan bagi calon Gubernur dan Wakil Gubernur untuk berpartai politik? Karena yang mengusulkan calon juga bukan dari partai politik sebagaimana ditentukan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY berasal dari calon

---

<sup>29</sup> Pasal 18 ayat (1) huruf n UU No. 13 Tahun 2012. 160

perscorangan dan calon tunggal untuk masing-masing jabatan yang diusulkan oleh Kasultanan dan Kadipaten.

Dalam perspektif HAM, bisa timbul persoalan, dapatkah UU No. 13 Tahun 2012 membuat larangan bagi calon kepala daerah DIY untuk tidak berpartai politik.<sup>30</sup> Padahal keikutsertaan seseorang dalam partai politik adalah bagian dari hak asasi manusia di bidang politik yang dijamin oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 281.

Di samping itu, Indonesia sudah sedari mula mencanangkan sebagai negara demokrasi. Desain perundang-undangan semacam itu memberikan “kesan” terjadinya ‘barter’ kekuasaan dengan politik menjadi kental di mata masyarakat. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui penetapan DPRD harus dibarter dengan larangan berpartai politik bagi si calon. Padahal, jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah jabatan politik. Hal itu seolah memberikan justifikasi bahwa hukum (perundang-undangan) memang produk politik. Dengan demikian, keistimewaan DIY selain yang telah ditegaskan dalam Pasal 7, juga ada ‘keistimewaan’ lain dan satu- satunya di Indonesia, yakni pengurangan hak politik yang bersifat diskriminatif karena calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilarang berpartai politik, 20 Ketentuan Peralihan Pasal 45 menegaskan, ketentuan mengenai tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil gubernur dalam UU ini tidak berlaku untuk pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur untuk pertama kali berdasarkan UU ini, kecuali ketentuan Pasal 18, Pasal 19 ayat (3), Pasal 25, dan Pasal 27.

---

<sup>30</sup> Untuk melihat apakah pengurangan terhadap hak sipil politik dapat dibenarkan dalam perspektif hukum HAM (misalnya dalam UU No. 13 Tahun 2012), dapat dibaca tulisan Sefriani tentang “Kewenangan Negara Melakukan Pengurangan dan Pembatasan Terhadap Hak Sipil Politik”, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1. November 2012, Hlm. 1-15.

Di dalam Bab X Pasal 32 ditegaskan, dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.<sup>31</sup> Oleh karena Kasultanan dan Kadipaten telah ditegaskan sebagai badan hukum, Kasultanan dan Kadipaten merupakan subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan<sup>32</sup> dan tanah Kadipaten.<sup>33</sup>

Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon<sup>34</sup> dan tanah bukan keprabon,<sup>35</sup> yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Perihal pertanahan (tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten) ini akan dibahas secara lengkap pada bab selanjutnya.

Dalam Bab XI tentang Tata Ruang. Pasal 34 menegaskan, kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Dalam pelaksanaan kewenangan tata ruang, Kasultanan dan

---

<sup>31</sup> Yang dimaksud dengan “badan hukum” adalah badan hukum khusus bagi Kasultanan dan kadipaten, yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang ini. Lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2012

<sup>32</sup> Yang dimaksud dengan “tanah Kasultanan (Sultanaat Grond)”, lazim disebut Kagungan Dalem, adalah tanah milik Kasultanan. Lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2012

<sup>33</sup> Yang dimaksud dengan “tanah Kadipaten (Pakualamanaat Grond)”, lazim disebut Kagungan Dalem, adalah tanah milik Kadipaten. Lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 2012.

<sup>34</sup> Tanah keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabat (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (4) UU No. 13 Tahun 2012.

<sup>35</sup> 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 Lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 2012.

Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY. Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dengan Perdais, yang penyusunannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mendukung efektivitas penyelenggaraan Keistimewaan DIY, Pasal 42 ayat (1) menegaskan, Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY dalam APBN sesuai kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara. 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. Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY.

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. Dana tersebut pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dan penyaluran dana Keistimewaan tersebut diatur dengan peraturan Menteri Keuangan. Pengaturan pendanaan Keistimewaan yang ditentukan dalam Pasal 41 UU No. 13 Tahun

2012 tidak jelas alokasinya karena sangat bergantung pada ‘kemauan’ dan kemampuan keuangan negara. Pengaturan yang demikian sangat rentan terjadinya tarik ulur antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah DIY. Praktek selama ini telah menunjukkan tidaklah mudah untuk theminta atau bahkan memaksa’ Pemerintah Pusat untuk mencairkan dana Pendukung Keistimewaan ataupun dana Otonomi Khusus bagi suatu daerah yang sudah jelas plafonnya, apalagi kalau plafonnya tidak jelas seperti DIY.

### 3. Otonomi Khusus Jakarta

Jakarta Sebagai Daerah Khusus Dalam perkembangan selanjutnya berhubung dengan keistimewaan. Keistimewaan yang terdapat pada Kota Jakarta pada 28 Agustus 1961 Kota Jakarta diberi kedudukan khusus dengan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya (LN 1961 No. 274, TILN 2316), yang kemudian dikuatkan menjadi UU No 2 PNPS Tahun 1961 yang kemudian diubah dengan Penetapan Presiden No 15 Tahun 1963 (LN 1963 No 1171). Dasar pertimbangan Penetapan Presiden ini, sebagaimana tertuang dalam konsideran menimbang menyebutkan:

- a. bahwa Jakarta sebagai Ibukota Negara patut dijadikan indoktrinasi kota teladan dan kota cita cita bagi seluruh bangsa Indonesia.
- b. bahwa sebagai Ibukota Negara, daerah Jakarta Raya perlu memenuhi syarat-syarat minimum dari kota internasional dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.
- c. bahwa untuk menciptakan tujuan tersebut di atas, maka kepada Jakarta Raya harus diberikan kedudukan yang khusus sebagai daerah yang langsung dikuasai oleh Presiden/ Pimpinan Besar Revolusi di dalam Penetapan Presiden No 2 Tahun 1961 Pasal 1, 2, dan 3 ditegaskan.

Pemerintahan Jakarta Raya yang wilayahnya meliputi Daerah Kotapraja Djakarta Raya dikuasai (langsung) oleh Presiden RI melalui Menteri Pertama (Wakil Perdana Menteri). Kewenangan Pemerintah Daerah ini, di samping tugas kewajiban tersebut dalam Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempumakan), alah mengerjakan semua tugas pelaksanaan dan Pemerintah yang langsung menyangkut kegiatan dan kepentingan masyarakat Jakarta Raya yang kini dikerjakan oleh Pemerintah Pusat Anggaran DKI Jakarta Raya dimasukkan dalam anggaran belanja Badan<sup>36</sup>- Badan Pemerintah Agung.

Dalam Penjelasan Umum Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961 ditelan sebab-sebab diberikannya kedudukan khusus kepada Kota Jakarta Bahwa berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku dewasa Daerah Jakarta Raya merupakan suatu daerah Swatantra Tingkat I yang pemerintahannya dipimpin oleh Gubernur yang bertanggungjawab kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

Sejak dikeluarkannya Dekrit presiden 5 juli 1959, pembangunan dan kegiatan di segala bidang pemerintahan di daerah Jakarta Raya demikian pesat jalannya sehingga daerah ini sebagai ibukota negara patut dijadikan kota indoktrna, kota teladan dan nta cita-cita bagi seluruh bangsa Indonesia Sebagai ibukota negara Daerah Jakarta Raya perlu memenuhi syarat syarat minimum dari kota intemasional dalam waktu sesingkat-singkatnya. Untuk mengatasi kesulitan-kesulitan dalam mewujudkan cita-cita itu, maka kota itu diberi

---

<sup>36</sup> Penetapan Presiden No 15 Tahun 1963 hanya mengubah Pasal 1 dan Pasal 4 yang menyebutkan menten pertama kemudian diubah menjadi Wakil Perdana Menten Indoktrinasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pemberian ajaran secara mendalam (tanpa kritik) atau penggemblengan mengenai suatu paham alau doktrin tertentu dengan melihat suatu kebenaran dan arah tertentu saja Lihat Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Bala Pustaka. Cetakan Kedua. Jakarta 1989. Hlm. 329. 891

kedudukan khunes yang berbeda dengan daerah-daerah swatantra tingkat I lainnya.

Untuk selanjutnya, sebutan lama tidak berlaku lagi dan daerah ini dinamakan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Adapun kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaannya berhubungan dengan hal-hal sebagai berikut:

- a. Adanya kesimpangsiuran pembagian tugas antara Pemerintah Pusat (departemen-departemen) dengan Pemerintah daerah Jakarta Raya sehingga menimbulkan keseretan dalam pelaksanaan pemerintahan bahwa di daerah Jakarta Raya, Pemerintah Pusat dalam berbagai hal menjadi pelaksana, sedang Pemerintah daerah seolah olah menjadi pemegang kebijakan yang menjalankan tugas pengawasan.
- b. Adanya kemacetan dan keseretan penyampaian dan pelaksanaan anggaran belanja.
- c. Adanya ketidaksinambungan antara hal pendapatan pemerintah daerah Jakarta Raya dan kegiatan-kegiatan masyarakat Jakarta Raya.
- d. Besarnya biaya yang dibutuhkan untuk pelaksanaan pembangunan yang dalam waktu singkat harus dilaksanakan
- e. Tidak adanya kemanfaatan langsung yang dapat dirasakan oleh masyarakat daerah mengenai adanya perusahaan-perusahaan yang ada daerah Jakarta Raya. Tidak adanya persediaan khusus alat-alat pembayaran luar negeri (*devisen*) bagi pemerintah daerah Jakarta.

Untuk mengatasi kesulitan-kesulitan tersebut di atas, kepada kota tersebut sudah sewajarnya diberikan kedudukan yang khusus yang berbeda dengan daerah-daerah swatantra tingkat I lainnya, ialah sebagai daerah yang dikuasai langsung oleh Presiden/Pemimpin Besar Revolusi, serta memasukkan keuangannya dalam anggaran

belanja badan-badan pemerintah agung. Berdasarkan kedudukan yang khusus itu maka sebutan daerah swatantra tingkat I tidak berlaku untuk Jakarta Raya. Dalam perkembangan selanjutnya, dengan UU No. 10 Tahun 1964 (LN 1964 No 78, TLN 2671) ditegaskan bahwa Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya merupakan Ibukota Negara RI dengan nama Jakarta Dengan demikian, nama yang kini berlaku ialah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (disingkat DKI Jakarta).

Kedudukan khusus itu kemudian diberikan pula kepada Kepala Daerah-nya. Dengan Penetapan Presiden No. 15 Tahun 1965 (LN 1965 No. 71) tentang Peningkatan Kedudukan Pimpinan Pemerintah Daerah Ibukota Jakarta ditetapkan bahwa Kepala Daerah DKI Jakarta berkedudukan sebagai Menteri Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Setelah UUD 1945 berlaku kembali, lahirlah UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Pengaturan tentang DKI Jakarta ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2), yang menyatakan Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta dimaksud dalam UU No. 10 Tahun 1964, sebagai Kotaraya tersebut pada ayat (1) Pasal ini, baik bagi perubahan dan penyempurnaan batas-batas wilayah maupun mengingat pertumbuhan dan perkembangannya dapat mempunyai dalam wilayahnya daerah-daerah tingkat lain ataupun pemerintahan dalam bentuk lain yang sedapat mungkin akan disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang ini yang pengaturannya ditetapkan dengan undang-undang<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> UU No. 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota ut lama disahkan di Jakarta oleh Presiden Soekarno pada tanggal 31 Agustus 1964 berdasarkan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961 dengan mengingat perubahan-perubahan yang timbul karena berlakunya Undang-undang ini, Fenjelasan Pasal demi Pasal UU No. 18 Tahun 1965 Pasal 1 dan 2 menyatakan, adapun yang mengenai Jakarta, Pemerintah telah menetapkan status "istimewa", bukan saja karena kedudukannya sebagai Ibu Kota Negara, akan tetapi juga karena Jakarta merupakan kota pelabuhan yang penting sekali, lagi pula karena merupakan suatu kota teladan dan kota internasional yang mengingat luas dan jumlah penduduknya telah tumbuh ke arah suatu kota metropolitis.

Kemudian di dalam Bab VIII Peraturan Peralihan Pasal 88 ayat (1) huruf b juga telah ditegaskan "Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya" yang menurut UU No. 10 Tahun 1964 disebut Jakarta, adalah "Kotaraya" termaksud pada Pasal 2 Undang-undang ini yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Untuk menaikkan kedudukannya sebagai tempat yang sering harus menyelenggarakan bermacam kegiatan internasional dan agar dapat memenuhi syarat-syarat istimewa sebagai kota teladan dan modern, begitu pula untuk menjunjung tinggi nama dan kehormatan Bangsa Indonesia, maka di Daerah ini harus dilaksanakan pembangunan secara besar-besaran yang intensif sekali. Oleh karena itu, untuk efisiensi kinerja yang cepat dan lancar menurut satu garis komando langsung yang tegas, bagi Daerah ini masih berlaku Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961, yang memberikan dasar daripada status istimewa bagi Jakarta. Pertumbuhan dan perkembangan Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah pesat sekali dan Kota raya ini tentu akan menjadi kota metropolistis, yang membawa pemekaran kepentingan-kepentingan khusus.

Adapun Penjelasan Umum atas UU No. 10 Tahun 1964 menegaskan bahwa dianggap perlu Daerah khusus Ibu Kota Jakarta Raya dengan Undang-undang dinyatakan dengan tegas tetap sebagai Ibu-Kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta, mengingat telah termasyhur dan dikenal, serta kedudukannya yang karena merupakan kota pencetus Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dan pusat penggerak segala kegiatan, serta merupakan kota pemersatu dari pada seluruh aparat, revolusi dan penyebar ideologi Pancasila ke seluruh penjuru dunia<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Presiden Soekarno membangun Jakarta sebagai ibukota negara dengan berhadai monumen dan bangunan megah, dengan harapan Jakarta sebagai ibukota jadi kebanggaan nasional, dan Pemerintah Orde Baru membanjini Jakarta dengan mestasi asing demi mewujudkan kota pembangunan ekonomi. Kompleksitas penealan di Jakarta bukanlah

Dinyatakannya Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya tetap menjadi Ibu Kota Negara Republik Indonesia dengan Jakarta, dapatlah dihilangkan segala keragu-raguan yang pernah timbul berhubungan dengan adanya keinginan-keinginan untuk memindahkan Ibu Kota Negara Republik Indonesia ke tempat lain. Undang-undang ini hanyalah bersifat menyatakan bahwa Jakarta sejak dan dengan Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 telah menjadi Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga dengan demikian tidaklah perlu untuk ditetapkan kembali sebagai Ibu Kota.

Dalam pada itu, mengenai batas-batas wilayah Daerah Khusus Ibu-Kota Jakarta Raya sebagai Ibu-kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta, demikian juga mengenai wewenangnya, diatur menurut peraturan perundangan yang berlaku, dengan tidak menutup kemungkinan untuk meninjau kembali sesuai dengan perkembangan di kemudian hari. Kemudian, dalam Penjelasan Pasal 2 ditegaskan Pernyataan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya tetap sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta, berlaku surut sampai tanggal 22 Juni 1964, yaitu sejak Presiden Republik Indonesia mengumumkan Daerah Khusus Ibu-Kota Jakarta Raya tetap sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta.

Di dalam Peraturan Peralihan Pasal 88 ayat (1) huruf b UU No. 16 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ditegaska: "Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya", yang menurut UU No. 10 Tahun 1964 disebut Jakarta, adalah "Kotaraya" termaksud pada Pasal 2 UU ini, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961 dengan mengingat perubahan-perubahan yang timbul karena berlakunya Undang-

---

baru terjadi kemarin, tetapi sudah berabad-abad manya Sebagaimana diutakan secara menarik oleh Susan Blackburn dalam Jakarta Sejarah 400 Tahun Cetakan Pertama Masup, Jakarta, 2011

undang ini. 2. DKI Jakarta pada Masa Orde Baru Nasib UU No. 18 Tahun 1965 ini ternyata tidak berlangsung karena adanya pergolakan politik di Indonesia: Pemerintahan Soelari jatuh digantikan pemerintahan Orde Baru, UU No. 18 Tahun 1969 kemudian diganti dengan UU No. 5 Tahun 1974, Di dalam Pasal 60 No. 5 Tahun 1974 ditegaskan: "Ibukota Negara RI Jakarta, meng pertumbuhan dan perkembangannya, dapat mempunyai dalam wilayahnya.

Susunan pemerintahan dalam bentuk lain yang sejauh mungkin disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini, yang pengaturannya ditetapkan dengan Undang-Undang," Kemudian, dalam Pasal 72 ayat (1) dinyatakan: dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah NKRI dibagi dalam wilayah-wilayah Propinsi dan Ibukota Negara. Penjelasan Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1974 menyatakan: "Jakarta sebagai Ibukota Negara RI, yang ditetapkan dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1964 (LN Tahun 1964 Nomor 78), mempunyai ciri-ciri dan kebutuhan yang berbeda dengan Daerah Tingkat I lainnya. Pertumbuhan dan perkembangan yang pesat menghendaki adanya susunan pemerintahan yang lebih menjamin daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya. Oleh karena itu, pasal ini memberikan kemungkinan bahwa Jakarta, sebagai Ibukota Negara, dalam wilayahnya dapat mempunyai susunan pemerintahan yang berlainan dengan Daerah Tingkat I lainnya, yang sejauh mungkin disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang ini, yang pengaturannya ditetapkan dengan undang-undang tersendiri."

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1974, dike- luarkanlah UU Nomor 11 Tahun 1990 (LN 1990/84; TLN No. 3430) Tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, yang disahkan tanggal 14 Nopember 1990 di Jakarta. Dasar pertimbangan adanya UU ini dapat dilihat dalam konsideran, antara lain dinyatakan sebagai berikut: Jakarta

sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia memiliki kedudukan dan peranan yang penting, baik dalam mendukung dan memperlancar penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia maupun dalam membangun masyarakatnya yang sejahtera dan mencerminkan citra bangsa Indonesia.

Dengan memperhatikan kedudukan peranan di atas, upaya pembangunan Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia perlu dilaksanakan secara selaras dengan kedudukan peranan tersebut. Menurut ketentuan Pasal 3 UU No. 11 Tahun 1990, Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia merupakan tempat kedudukan pusat Pemerintahan negara, Kemudian, dalam Pasal 4 kembali ditegaskan Ibukota Negara Republik Indonesia adalah daerah khusus (yang selanjutnya disebut Daerah Khusus Ibukota Jakarta). Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai ibu kota Negara Republik Indonesia yang setingkat dengan Propinsi adalah Daerah Tingkat I.

Sebagai Daerah Tingkat I, Jakarta mempunyai ciri tersendiri yang berbeda dengan Daerah Tingkat I lainnya yang bersumber dari beban tugas, tanggung jawab, dan tantangan yang lebih kompleks. Kompleksitas permasalahan itu berkaitan erat dengan faktor luas wilayah yang terbatas, jumlah dan populasi penduduk yang tinggi dengan segala dampak yang ditimbulkannya terhadap aspek-aspek pemukiman, penataan wilayah, transportasi, komunikasi, dan faktor lainnya. Untuk menjawab tantangan yang serba kompleks itu, maka dirasakan sangat pentingnya membina dan menumbuhkembangkan Jakarta dalam satu kesatuan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian baik dengan Pemerintah Pusat maupun dengan Pemerintah Daerah sekitarnya. Dengan demikian diharapkan Jakarta akan mampu memberikan pelayanan yang cepat, terpadu dan terkendali.

Dalam Bab IV Penyelenggaraan Pemerintahan Pasal 9 ditegaskan bahwa: (1) Gubernur Kepala Daerah di samping menyelenggarakan hak, wewenang, dan kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 22 dan Pasal 81 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, juga menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat (2) Penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini merupakan akibat langsung dari kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara. Kemudian, Pasal 10 UU No. 11 Tahun 1990 menyatakan:<sup>39</sup> Dalam menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2), Gubernur Kepala Daerah bertanggung-jawab kepada Presiden.

Dalam melaksanakan tugas pemerintahan Gubernur Kepala Daerah mendapatkan petunjuk dan bimbingan dari Menteri. Daerah Khusus Ibukota Jakarta memiliki perangkat pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 11 Tahun 1990 sebagai berikut: Gubernur Kepala daerah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Wakil Gubernur kepala daerah yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan, dan pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku. Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan, jumlah Wakil Gubernur 5 (lima) orang. Pembidangan tugas Wakil Gubernur kepala daerah diatur dengan Keputusan Gubernur kepala daerah sesuai pedoman yang ditetapkan oleh menteri Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DKI Jakarta diatur dalam UU No. 11 Tahun 1990 Pasal 14 ayat (1) dan (2)

---

<sup>39</sup> Penjelasan Umum UU No. 11 Tahun 1990, paragraph 5 dan 6. Penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah: a) tempat penyelenggaraan Sidang Umum MPR; b) pusat kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara; c) pusat kehidupan politik nasional; d) tempat penyelenggaraan acara-acara kenegaraan; e) tempat kedudukan kedutaan negara lain; f) tempat pengaturan dan pembinaan wilayah DKI Jakarta sehingga mencerminkan citra masyarakat Indonesia berkepribadian nasional. Lihat Penjelasan Pasal 9 ayat (2) UU No. 11 Tahun 1990

sebagai berikut: "Untuk melaksanakan tugas dan fungsi sebagai wakil rakyat yang bergerak dalam bidang legislatif di Daerah Khusus Ibukota Jakarta disusun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keanggotaan DPR Daerah Tingkat I sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini ditetapkan dengan memperhatikan kekhususan Ibukota Negara sebagai Daerah Tingkat 1." Penjelasan Pasal 14 ayat (2) menyatakan, yang dimaksud dengan memperhatikan kekhususan dalam ayat tersebut ialah bahwa dalam menentukan jumlah keanggotaan DPR Daerah Tingkat I DKI Jakarta agar memperhatikan dinamika dan masalah-masalah masyarakat Ibukota Jakarta yang kompleks. Perangkat pemerintahan di DKI Jakarta yang lainnya yakni terbagi dalam 5 (lima) kotamadya, yang masing-masing dipimpin oleh Walikota madya serta dibantu oleh seorang Wakil Walikota madya. Walikota madya dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada Gubernur, sedangkan Wakilnya bertanggungjawab kepada Walikotamadya.<sup>40</sup> Di dalam wilayah Kotamadya yang berada di wilayah DKI Jakarta tidak terdapat.

DPRD melainkan dibentuk Lembaga Musyawarah Kota yang keanggotaannya terdiri dari organisasi kekuatan sosial politik, ABRI, dan unsur pemerintah yang selanjutnya diatur oleh menteri." Sebagai konsekuensi dari kedudukannya sebagai Ibukota Negara, Jakarta menjadi tempat penyelenggaraan Sidang Umum MPR RI, pusat kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara, pusat kehidupan politik nasional, penyelenggaraan acara-acara kenegaraan, tempat kedudukan kedutaan negara lain, serta tempat pengaturan dan pembinaan wilayah DKI Jakarta. Sehingga, Jakarta mencerminkan

---

<sup>40</sup> Penjelasan Pasal 10 menegaskan, Mengingat permasalahan pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta bersifat kompleks, maka untuk kelancaran dan Kecepatan pelaksanaan tugas yang bersifat khusus, Gubernur Kepala Daerah berdasarkan undang-undang ini ditetapkan bertanggungjawab langsung kepada Presiden "Pasal 15 ayat (1) s/d ayat (4) UU No. 11 Tahun 1990.

citra masyarakat Indonesia berkepribadian nasional. Hal-hal tersebut tidak hanya akan menambah beban tugas, tanggungjawab, dan tantangan yang dihadapi, tetapi juga akan selalu mewarnai setiap derap langkah penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.”

Ketentuan Penutup Pasal 20 menegaskan bahwa dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 2 PNPS Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 274, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2316) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 PNPS Tahun 1963 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1963 Nomor 117), dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia. Dengan Nama Jakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2671), dinyatakan tidak berlaku lagi.

DKI Jakarta pada Masa Reformasi Ketika terjadi pergolakan politik di tahun 1998, Pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto jatuh dan digantikan dengan pemerintahan transisi yang dipimpin oleh Presiden BJ Habibie. Pada saat itu, lahirlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memiliki corak sangat berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 bercorak desentralistik, yang mengalihkan seluruh urusan ”Pasal 16 UU No. 11 Tahun 1990. 1) Penjelasan Umum UU No. 11 Tahun 1990, paragraph 8.

kepada daerah kecuali lima urusan, moneter dan fiskal, peradilan, pertahanan keamanan, politik luar negeri dan agama. Namun, untuk pengaturan tentang Jakarta, dalam Bab Ketentuan

Lain-lain dalam Pasal 117, dinyatakan Ibukota Negara RI, Jakarta, karena kedudukannya diatur tersendiri dengan Undang-undang. Untuk menyesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dipandang perlu menetapkan pengaturan mengenai pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta dalam suatu Undang-undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Untuk itu, dikeluarkanlah UU No. 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta (LN Tahun 1999 No 146), yang disahkan pada tanggal 31 Agustus 1999. Pada saat berlakunya Undang-undang ini, maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3430), dinyatakan tidak berlaku lagi.

Di dalam Pasal 1 ayat (2) UU No. 34 Tahun 1999 ditegaskan bahwa Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia merupakan Daerah Khusus, yang selanjutnya disebut Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ayat (3) Gubernur adalah Kepala Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Pasal 3 menegaskan, Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah pusat pemerintahan negara. Kemudian, dalam Pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa otonomi Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diletakkan pada lingkup Propinsi. Maksudnya, otonomi hanya berada pada Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Wilayah Kotamadya sebagai wilayah administrasi di Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang ada pada Saat diundangkannya Undang-Undang ini menjadi Kotamadya sebagai perangkat Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Kecamatan Kepulauan Seribu

ditingkatkan statusnya menjadi Kabupaten Administrasi<sup>41</sup>. Sebagai wilayah administrasi, kewenangan pemerintah kotamadya dan kabupaten administrasi meliputi: kotamadya/kabupaten administrasi, kecamatan, dan kelurahan;

- a. Perencanaan dan pelaksanaan program penyelenggaraan jasa perkotaan, sarana, dan prasarana kotamadya/kabupaten administrasi;
- b. Perencanaan program pelayanan masyarakat;
- c. Penyelenggaraan kegiatan pelayanan masyarakat yang tidak didelegasikan kepada pemerintah kecamatan, dan kelurahan.
- d. Pengawasan pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat;. Penyusunan dan penetapan kebijakan pelaksanaan pemerintahan
- e. Perencanaan dan pelaksanaan kegiatan untuk terselenggaranya ketentraman dan ketertiban; Pembinaan penyelenggaraan pemerintah kecamatan dan kelurahan;
- f. Perencanaan dan pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat; Pemeliharaan kelestarian lingkungan;
- g. Pengelolaan sumber daya kelautan sesuai dengan kewenangannya;
- h. Perencanaan, pelaksanaan, dan pengembangan wisata laut, dan kewenangan yang dilimpahkan kemudian.

Adapun kewenangan pemerintah kecamatan mencakup pelaksanaan pelayanan masyarakat yang terdiri atas<sup>42</sup>:

---

<sup>41</sup> Peningkatan status Kecamatan Kepulauan Seribu menjadi Kabupaten paministrasi diatur dalam PP No. 55 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Seibu, Provinsi DKI Jakarta

<sup>42</sup> Pembentukan Kabupaten Administratif Kepulauan Seribu mengacu pada O No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintah Provinsi Dacrah Khusus Ibukota RI Jakarta Sebagai tindak lanjut UU No. 34 Tahun 1999 di atas, maka dikeluarkan Keputusan Gubernur Propinsi DKI No. 73 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah

- a. Penyelenggaraan kegiatan pelayanan masyarakat yang menjadi kewenangannya;
- b. Pemeliharaan prasarana umum dan fasilitas pelayanan masyarakat;
- c. Pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat; dan
- d. Pembinaan pemerintahan kelurahan.

Kewenangan pemerintah kelurahan mencakup pelaksanaan pelayanan masyarakat yang terdiri atas: Penyelenggaraan kegiatan pelayanan masyarakat yang menjadi kewenangan Penyusunan dan penetapan kebijakan pemberdayaan masyarakat yang tumbuh atas inisiatif masyarakat,

- a. Pemeliharaan terciptanya ketentraman dan ketertiban, dan
- b. Pelaksanaan program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Lembaga Musyawarah Kota dan Lembaga Musyawarah Kelurahan oleh UU ini diubah menjadi Dewan Kota dan Dewan Kelurahan. Dewan Kota/ Kabupaten diatur dalam Pasal 26 sebagai berikut: Pada ayat (2) ditegaskan, Dewan kota/kabupaten adalah mitra kerja Pemerintah Kota madya/Kabupaten administrasi dalam menentukan kebijakan-kebijakan operasional pemerintah kotamadya/abupaten administrasi, ayat (3), Dewan kota/kabupaten mempunyai tugas untuk menampung aspirasi masyarakat, member masukan kepada pemerintah kotamadya/kabupaten administrasi, menjelaskan kebijakan pemerintah kepada masyarakat, dan kut mengawasi penyelenggaraan pemerintah kotamadya/ kabupaten administrasi,

---

Administrasi Kepulauan Seribu Propinsi DKI Jakarta. Dari hasil pemekaran Kabupaten Kepulauan Seribu terwujud menjadi 2 (dua kecamatan dan 6 (enam) kelurahan. Kecamatan Pulau Seribu Utara yang terdn dari Kelurahan Pulau Harapan, Kelurahan Pulau Panggang. Kelurahan Pulau Kelap Adapun Kecamatan Pulau Seribu Selatan terdiri dari 3 (tiga) kelurahan, yaka Kelurahan Pulau Tidung, Kelurahan Pulau Apri, dan Kelurahan Pulau Untung Jawa

ayat (4), Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dewan kota/kabupaten mempunyai hak untuk mengajukan pertanyaan dan pernyataan pendapat, ayat (5), Anggota dewan kota/kabupaten dipilih oleh DPRD dari tokoh masyarakat yang diusulkan oleh dewan kelurahan: ayat (6). Jumlah anggota dewan kota/kabupaten sama dengan jumlah kecamatan yang ada di kotamadya/kabupaten administrasi. Dewan Kelurahan diatur dalam Pasal 27 sebagai berikut: Pada ayat (2) ditegaskan, Anggota dewan kelurahan dipilih oleh Ketua Rukun Warga dari tokoh masyarakat kelurahan yang jumlah anggotanya sama dengan Jumlah Rukun Warga yang terdapat di kelurahan; ayat (3), Dewan kelurahan mempunyai tugas untuk menampung aspirasi warga kelurahan, memberikan ul dan saran kepada lurah tentang penyelenggaraan pemerintahan ke larahan, menjelaskan kebijakan pemenintah kelurahan kepada warga kelurahan, membantu lurah dalam melaksanakan kegiatan pemberdayaan anaakat, dan mengajukan calon anggota dewan kota/kabupaten kepada DPRD melalui kecamatan masing-masing.

Penjelasan Umum UU No. 34 Tahun 1999 menegaskan, Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia adalah Daerah Propinsi yang memiliki ciri tersendiri, berbeda dengan Daerah Propinsi lainnya yang bersumber dari beban tugas, tanggung jawab, dan tantangan yang lebih kompleks. Kompleksitas permasalahan itu juga berkaitan erat dengan keberadaannya sebagai pusat pemerintahan negara, faktor luas wilayah yang terbatas, jumlah dan populasi penduduk yang tinggi dengan segala dampak yang ditimbulkannya terhadap aspek-aspek pemukiman, penataan wilayah, transportasi, komunikasi, dan faktor-faktor lainnya. Untuk menjawab tantangan yang serba kompleks itu maka sangat dirasakan pentingnya pemberian otonomi hanya pada lingkup Propinsi agar dapat membina dan menumbuhkem- bangkan Jakarta dalam satu kesatuan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian. Dengan demikian, diharapkan

Jakarta akan mampu memberikan pelayanan yang cepat, tepat, dan terpadu kepada masyarakat. Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta terbagi dalam wilayah Kotamadya/Kabupaten yang bukan merupakan Daerah Otonom.

Keberadaan wilayah Kabupaten adalah untuk mengakomodasikan peningkatan status Kepulauan Seribu sebagai bagian dari wilayah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Peningkatan status Kepulauan Seribu menjadi Kabupaten Administratif yang diatur dalam PP No. 55 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kabupaten Administratif Kepulauan Seribu Provinsi DKI Jakarta, dimaksudkan untuk meningkatkan pengelolaan Kepulauan Seribu yang terdiri atas 110 pulau dalam segala aspek antara lain kelestarian lingkungan, konservasi sumber daya alam, ekonomi, kesejahteraan rakyat, dan sosial budaya. Sebagai tindak lanjut dari pengaturan dalam PP No. 55 Tahun 2001 telah dikeluarkan Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 73 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Administrasi Kepulauan Seribu Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Kedudukan Kabupaten Administrasi adalah merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu. Untuk memberikan peluang bagi terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan demokratis, di setiap Kotamadya/Kabupaten dibentuk Dewan Kota/Kabupaten sebagai wadah komunikasi timbal balik antara warga dan Pemerintah Kotamadya/Kabupaten. Sementara itu, di tingkat Kelurahan dibentuk Dewan Kelurahan yang berfungsi sebagai forum pemberdayaan masyarakat, Ketika UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, kedudukan dan status Provinsi DKI diatur dalam Pasal 227 UU No. 32 tahun 2004 sebagai berikut:

- a. Khusus untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara RI, diatur dengan undang-undang tersendiri.
- b. Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara berstatus sebagai daerah otonom, dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom.
- c. Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat pengaturan:
  - 1) Kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab sebagai ibukota negara.
  - 2) Tempat kedudukan perwakilan negara-negara sahabat.
  - 3) Keterpaduan rencana umum tata ruang Jakarta dengan rencana umum tata ruang daerah sekitar.
  - 4) Kawasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang dikelola langsung oleh Pemerintah. Otonomi daerah di Provinsi DKI Jakarta bersifat tunggal sehingga wilayah kota dan kabupaten di DKI Jakarta tidak bersifat otonom.

Provinsi DKI Jakarta berkedudukan sebagai ibukota negara memiliki tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu yang berbeda dengan daerah lain. Setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, maka UU No. 34 Tahun 1999 dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan, sehingga disempurnakan kembali dengan UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan RI (LN Tahun 2007 Nomor 93), disahkan pada tanggal 30 Juli 2007. Dengan demikian UU No. 34 Tahun 1999 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Kedudukan, fungsi dan peran Provinsi DKI Jakarta ditegaskan dalam OU No. 29 Tahun 2007 sebagai berikut:

- a. Provinsi DKI Jakarta berkedudukan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Provinsi DKI Jakan adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesat Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi.
- c. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dia tanggungjawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.<sup>43</sup>

Otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakkan pada tingkat provinsi. Penyelenggaraan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai Ibukota Negara Kesatuan RI. Pengaturan ini berbeda dengan daerah-daerah lain yang menempatkan otonomi pada tingkat kabupaten dan kota.

Adapun di provinsi, otonomi yang terbatas (UU No. 32 Tahun 2004). Dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah dan Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta, Gubernur diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggungjawab dalam kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan RI, dibantu oleh sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang Deputi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah (Pasal 14 ayat (1). Susunan pemerintahan di DKI Jakarta melalui UU No. 29 Tahun 2007 diubah. Jumlah Wakil Gubernur yang sebelumnya lebih dari 1 (satu) orang (dalam UU No. 34 Tahun 1999), dalam UU ini hanya ada 1 (satu) orang- yang dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilukada. Gubernur dan Wakil Gubernur yang dipilih dalam Pemilukada harus memperoleh suara yang sah

---

<sup>43</sup> Lihat Penjelasan UU No. 34 Tahun 1999

lebih dari 50% (lima puluh persen). Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dan 50%, maka diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaraa kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama. Hal ini berbeda dengan ketentuan umum pelaksanaan Pemilu pada UU No. 32 Tahun 2004. bahwa pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan tersebut<sup>44</sup>.

Adapun mengenai susunan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% (seratus duapuluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana ditentukan dalam UU. Berdasarkan pertimbangan tidak adanya DPRD pada tingkat kota dan kabupaten di wilayah Provinsi DKI Jakarta sehingga proporsi jumlah penduduk dengan jumlah anggota DPRD Provinsi pada tiap provinsi tidak berlaku bagi DPRD Provinsi DKI Jakarta. Mengenai Dewan Kota dan Dewan Kabupaten yang diatur dalam UU No. 29 Tahun 2007, tidak jauh berbeda dengan UU sebelumnya (UU No. Tahun 1999). Perbedaannya, dewan kota dan kabupaten diusulkan oleh masyarakat dan disetujui oleh DPRD Provinsi DKI Jakarta untuk selanjutnya ditetapkan oleh Gubernur. Komposisi anggota dewan kota dan dewan kabupaten yaitu satu kecamatan satu wakil. Adapun tokoh masyarakat yang menjadi anggota dewan kota dan dewan kabupaten adalah tokoh agama, tokoh cendekiawan, tokoh adat, tokoh pemuda, atau tokoh dalam bidang Lain yang mempunyai

---

<sup>44</sup> Lihat Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5 UU No 29 Tahun 2007. tidak dipenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih

integritas, wawasan, dan pengaruh dalam masyarakat. Mengenai dewan kelurahan, namanya diubah menjadi Lembaga Musyawarah Kelurahan, yang anggotanya dipilih secara demokratis pada tingkat Rukun Warga (RW) dan selanjutnya ditetapkan oleh walikota/bupati melalui camat Wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi, Wilayah kota administrasi dan kabupaten administrasi dibagi dalam kecamatan.

Wilayah kecamatan dibagi dalam kelurahan. Dengan demikian, tidak ada satu pun wilayah kota ataupun kabupaten di Provinsi DKI Jakarta yang berstatus sebagai daerah otonom. Walikota/Bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI serta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Walikota/Bupati diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Walikota/Bupati bertanggungjawab kepada Gubernur. Walikota/Bupati dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil walikota/ wakil bupati. Wakil walikota/wakil bupati diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Wakil walikota/wakil bupati diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Wakil walikota/wakil bupati bertanggungjawab kepada walikota/bupati.<sup>45</sup> Dengan demikian, pengisian jabatan bupati atau walikotanya tidak diisi melalui mekanisme pemilihan umum kepala daerah seperti di daerah lain, tetapi calon diajukan oleh Gubernur kepada DPRD Provinsi DKI Jakarta untuk dimintakan pertimbangan.

Penjelasan umum paragraf ke-7 UU No. 29 Tahun 2007 menjelaskan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, Provinsi DKI Jakarta dibantu oleh 4 orang Deputi yang diberi kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggungjawab. Oleh karena itu, walikota dan wakil walikota tidak berperan menjalankan fungsi

---

<sup>45</sup> Lihat Pasal 19 UU No. 29 Tahun 2007.

khusus pemerintahan DKI Jakarta, sehingga pengangkatannya bukan merupakan pilihan kebijakan hokum yang elektis dalam sebuah Negara demokratis seperti Indonesia.

Kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonom mencakup seluruh urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama, serta bagian-bagian dari urusan pemerintahan lain yang menjadi wewenang pemerintah dan urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan asas dekonsentrasi. Urusan pemerintahan yang ditugaskan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan asas tugas pembantuan. Kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan RI meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang:

- a. tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup;
- b. pengendalian penduduk dan permukiman;
- c. transportasi;
- d. industri dan perdagangan; dan
- e. pariwisata.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melestarikan dan mengembangkan budaya masyarakat Betawi serta melindungi berbagai budaya masyarakat daerah lain yang ada di daerah Provinsi DKI Jakarta. Dalam penyelenggaraan kewenangan dan urusan pemerintahan, Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden. Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota Negara Kesatuan RI.

Pendanaan Pemerintahan DKI Jakarta dalam menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan RI dianggarkan dalam APBN, Dana dalam

rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan RI ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Dana tersebut merupakan anggaran yang diperuntukkan dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang pengalokasiannya melalui kementerian lembaga terkait. Gubernur pada setiap akhir tahun anggaran wajib melaporkan seluruh pelaksanaan kegiatan dan pertanggungjawaban keuangan yang terkait dengan kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan RI kepada Pemerintah melalui menteri/kepala lembaga terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara menyebabkan memiliki peran ganda, yakni untuk kepentingan nasional dan daerah, sehingga berpengaruh kepada tugas, wewenang, dan tanggungjawab gubernur sebagai kepala daerah.

Demikian halnya dengan susunan pemerintah daerah, sebagai konsekuensi penyelenggaraan otonomi berada pada lingkup provinsi atau otonomi tunggal atau tidak terbagi ke dalam daerah otonom yang lebih rendah tingkatannya dengan status sebagai wilayah administrasi.” Hubungan Gubernur dengan Walikota dan Bupati di DKI Jakarta sebagaimana diatur dalam UU No. 29 Tahun 2007 berbeda dengan hubungan Gubernur dengan Walikota dan Bupati di daerah lain sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 1 angka 10 UU No, 29 Tahun 2007, yang menyatakan bahwa Walikota/Bupati adalah kepala pemerintahan kota administrasi/kabupaten administrasi di wilayah Provinsi DKI sebagai perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta yang bertanggungjawab kepada Gubernur. Sedangkan menurut UU No. 32 Tahun 2004, Bupati/Walikota adalah kepala daerah otonom yang dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertanggungjawab kepada Gubernur, tetapi

kepada Pemerintah (Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur).<sup>46</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hubungan antara Gubernur dengan Walikota dan Bupati di Provinsi DKI Jakarta merupakan hubungan garis komando karena Walikota dan Bupati merupakan bagian dari perangkat daerah yang diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur. Demikian pula hubungan antara Walikota dan Bupati dengan DPRD DKI Jakarta, secara riil sesungguhnya tidak ada karena Walikota dan Bupati di DKI bukan kepala daerah otonom melainkan hanya perangkat daerah dari Provinsi DKI Jakarta.

Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 hubungan terjalin antara Walikota dan Bupati dengan DPRD Kota/ Kabupaten, karena kepala daerah mempunyai kewajiban memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Pengaturan yang mengecualikan Bupati/Walikota di wilayah DKI Jakarta yang tidak diseleksi melalui mekanisme Pemiluakada, oleh Biem Benjamin (Pemohon) dipandang bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945 dan UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 29 Tahun 2007 diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan pengujian. Pemohon mendalilkan bahwa kekhususan sebagai Ibukota Negara yang menyebabkan dibenarkannya otonomi hanya pada Provinsi DKI Jakarta tidak sesuai dengan prinsip kaidah hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) bolch berbeda dengan undang- undang yang bersifat umum (*lex generalis*). Hal ini dianggap oleh Pemohon bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2).” Di samping itu, pengaturan yang meletakkan otonomi DKI Jakarta hanya pada tingkat provinsi saja sebagaimana ditentukan dalam Pasal 227 ayat (2) UU No. 32 Tahun

---

<sup>46</sup> Naskah Akademik Perubahan UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, Biro Hukum Provinsi DKI Jakarta, 2006. \* Lihat Pasal 27 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004

2004, merupakan perlakuan yang diskriminatif terhadap warga Jakarta. Warga dirugikan haknya untuk dipilih dan memilih, karena pilihan hanya terbatas pada Anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden<sup>47</sup>.

Anggota DPRD Provinsi dan Gubernur. Hal ini bertentangan dengan Pasal 281 ayat (2) UUD 1945. Menurut hemat penulis, menarik untuk disimak pendapat Mahkamah dalam persoalan DKI Jakarta ini. Mahkamah berpendapat: "Pengaturan secara khusus demikian bukan didasarkan pada Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, melainkan pada Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, Kedudukan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) dengan Pasal 18B UUD 1945 berada dalam posisi yang setara dan mempunyai kekuatan mengikat mandiri secara sama, menyebabkan tidak relevan untuk mempertentangkan diletakkannya otonomi DKI Jakarta hanya pada tingkat provinsi, dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Tidak adanya hak Pemohon untuk dipilih sebagai walikota di DKI Jakarta, dan tidak adanya hak warga Jakarta untuk memilih Anggota DPRD Kotamadya/Kabupaten di DKI Jakarta, tidak dapat dianggap sebagai diskriminasi, karena hal tersebut berlaku sama untuk semua warga negara tanpa pengecualian atau pembedaan. Pemberian otonomi terbatas pada tingkat Provinsi DKI Jakarta tidak relevan pula dianggap sebagai perlakuan yang berbeda (*unequal treatment*) yang dapat menimbulkan kerugian konstitusional warga karena tidak dapat dipilih dan memilih bupati/walikota dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota di Jakarta.

---

<sup>47</sup> Lihat Pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004. 21 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No.11/PUU-VI/2008 tentang Konstitusionalitas Otonomi Daerah Di Tingkat Provinsi Pada Provinsi DKI Jakarta, tertanggal 5 Agustus 2008. Mahkamah tidak sependapat dengan dalil yang diajukan oleh Pemohon dan permohonan tersebut akhirnya ditolak untuk seluruhnya oleh Mahkamah Konstitusi

Dalam pandangan Bambang Kesowo (Mantan Menteri Sekretaris Negara/Sekretaris Kabinet),<sup>48</sup>”Menjadi Ibukota Jakarta serasa seperti pemanis saja. Pemerintah Pusat dan bahkan Presiden pun sesungguhnya tidak kuasa amat. Rambu otonomi begitu rapat dan tidak memungkinkan untuk ”masuk” walau katanya ibukota negara dan tempat kedudukan pemerintah pusat menyelenggarakan kegiatan. Kata ”Khusus” seperti tidak bermakna banyak. Tidak seperti kata ”Istimewa” seperti yang dilekatkan pada status salah satu daerah di negara ini. Pengaturan UU No. 29 Tahun 2007 mengenai pemberian kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara hanyalah predikat yang dituturkan dalam Pasal 3-5. Secara materiil tidak ada ketentuan yang dengan jelas mengatur konsekuensi, terutama pada pemerintah pusat untuk turun tangan mengatasi problem DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara. UU No. 29 Tahun 2007 sesungguhnya adalah hadirnya sebuah daerah otonomi yang sekedar diberi label ibukota negara.

### **Problematika Jakarta sebagai Ibukota Sebagai Ibukota Negara**

Jakarta merupakan pusat pusaran. Wilayahnya tidak seberapa luas, namun Jakarta dijejali penduduk yang padat dengan perputaran uang yang besar. Beragam masalah yang mengimpit Jakarta bermuara pada landasan pengembangan kota yang lebih terpancang pada teknis dan ekonomis. Orientasi pembangunan yang lebih memberi ruang luas pada pemilik kapital, tidak jarang menempatkan warga, yang merupakan entitas utama peradaban, pada posisi terluar dalam prioritas pembangunan. Pesatnya pembangunan fisik kota Jakarta tidak jarang memaksa warga menghadapi masalah yang lebih rumit di tengah beratnya perjuangan hidup. Berbagai kondisi yang melingkupi kescharian Jakarta pun semakin membebani masyarakat

---

<sup>48</sup> Bambang Kesowo, ”Sekali Lagi, Status Jakarta”, Kompas, Rabu, 23 Januari 2013, Hlm. 6.

dalam menjalani aktivitas sehari-hari.” Persoalan yang terpaksa dihadapi warga Jakarta setiap hari, seperti masalah kemacetan, banjir, polusi udara, sarana transportasi, kriminalitas hingga masalah pengangguran, tidak kunjung teratasi oleh pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Menurut Bianpoen, pengamat masalah perkotaan dari Program Studi Lingkungan Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta, ada lima masalah besar yang dihadapi warga dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, yakni: kemiskinan, kesenjangan sosial, kemacetan lalu lintas, sampah, dan banjir. Semuanya mendesak untuk dicarikan penyelesaian.” Persoalan banjir yang tidak kunjung terselesaikan adalah bagian dari ”kegagalan’ kepala daerah dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta selama ini. Sosiolog UI, Tamrin Tamagola,” mengatakan, sebagaimana layaknya sebuah kota besar, Jakarta harus mampu memberikan kepada warganya tujuh fasilitas dasar. Kecuali keamanan, fasilitas dasar lainnya itu adalah permukiman, air bersih, transportasi, prasarana, kesehatan, dan pendidikan. Seorang kepala daerah baru bisa dianggap berhasil jika mampu memenuhi tujuh kebutuhan dasar ini. Kemacetan lalu lintas yang kian dahsyat adalah akibat kebijakan transportasi yang lebih banyak berpihak kepada pengguna kendaraan pribadi dan industri otomotif ketimbang warga kelas bawah pengguna angkutan umum. Padahal mereka adalah mayoritas warga Ibukota<sup>49</sup>.

Kegagalan Pemerintah Provinsi memberikan hak lain bagi warganya termasuk air bersih, pendidikan, dan kesehatan, juga disebabkan berbagai kebijakan yang lebih membela kepentingan warga kelas atas dan kaum kapitalis-industrialis. Namun, persoalan Jakarta yang paling raksasa justru terjadi di dalam jajaran

---

<sup>49</sup> Budiman Tanuredjo (Editor). Jakarta Memilih Pilkada dan Pembelajaran Demokrasi, Kompas, Jakarta, 2007, Hlm. 3

pemerintahan sendiri. Tamagola menyebut, birokrasi pemerintahan Jakarta digerogoti lima penyakit, yakni: *incoherence* (ketidaklogisan, ngawur), *inward looking* (berorientasi ke dalam alias *cupet*), *inconsistence* (ketidakkonsistenan, berubah-ubah), *incompetence* (ketidakcakapan), dan *impotence* (ketidakmampuan). Ketidaklogisan, misalnya terjadi dalam peraturan yang dibuat. Peraturan tingkat provinsi tidak jarang berbeda dengan di tingkat pusat.” Penyakit ini menumbuhsuburkan sifat dan praktik kerja yang koruptif, seperti sifat mendahulukan kepentingan kelompok ketimbang kepentingan umum. Kelima penyakit ini juga mengakibatkan terjadinya pengaplungan” di setiap jenjang eselon maupun di instansi. Pengaplungan dilakukan dalam beragam bentuk dan sebagian didasarkan pada ikatan primordial. Seperti suku, agama, dan daerah asal. Lebih lanjut Tamagola” menyatakan, siapa pun gubernurnya tidak akan bisa menyelesaikan permasalahan Jakarta. Sebab selain terkait dengan kebijakan daerah lain, jika Gubernur Jakarta akan mengadakan pembenahan, harus lewat birokrasi. Masalahnya, sebaik apa pun kebijakan jika sudah melalui birokrasi akan macet. Ini karena birokrasi di Jakarta tidak hanya korup namun juga terkapling-kapling dalam kelompok etnis tertentu. Setiap tingkat birokrasi juga punya kepentingan sendiri. Menurut Wakil Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama, ada kubu-kubu di antara pemimpin dinas. Jejaring mereka telah menggurita, terutama berhubungan dengan proyek. Kubu ini dimungkinkan karena penunjukan eselon III dan IV dilakukan oleh kepala dinas, melalui sekretariat Bagi pengamat kebijakan publik dari Universitas Indonesia<sup>50</sup>, Andrinof A Chaniago,” wajah Jakarta yang tampil ke permukaan sebenarnya adalah wajah ”semu”. Mengukur keberhasilan para pemimpin yang dibebani man- dat untuk membangun Jakarta tidak semudah pengukuran di

---

<sup>50</sup> Wong Solo DI Belantara Jakarta”, Tempo, 27 Januari 2013, Hlm. 34

daerah lain. Pemimpin Jakarta membawa bekal amat memadai untuk membangun: ketersediaan sumberdaya manusia dengan kualitas mayoritas yang mencukupi dan juga anggaran yang lebih dari cukup.

Sejarah mendudukkan Jakarta dengan keunggulan permanen sebagai pusat ekonomi nasional. Dengan itu, mestinya Jakarta tidak hanya "sebegini saja" di mana ketimpangan dan kemiskinan masih merupakan problem laten Jakarta yang tersembunyi di balik kemegahan infrastruktur dan deretan angka statistik "instan" yang melegakan. Atas segala keruwetan Jakarta sebagai Ibukota Negara, pasangan Joko Widodo (Jokowi) dan Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) mencanangkan program untuk Jakarta sebagai berikut:" *pertama*, untuk mengatasi kemacetan. Konsepnya, memindahkan orang, bukan memindahkan mobil/kendaraan (*move people, not car*). Membuat *bus rapid transportation (BRT)*, dengan cikal bakal busway yang ada. Trayek angkutan umum ditentukan berdasarkan penumpang dan tujuan. Membuat *railbus*. Upah awak bus non-AC dibayar per kilometer jalan, sehingga mereka tidak ngetem yang mengakibatkan kemacetan. *Kedua*, untuk mengatasi banjir. Penyebab banjir ada tiga, yaitu dari rob air laut, karena penurunan tanah, air kiriman dari hulu sungai yang terletak di selatan Jakarta, dan air hujan yang tidak mengalir ke laut karena posisi Jakarta di bawah. Solusinya, tanah di daerah selatan (hulu sungai) dijadikan danau. Membangun danau di sekitar rumah susun murah. Membangun great wall di Jakarta Utara. Dana pembangunan great wall dari pengelola properti di Jakarta Utara. *Ketiga*, untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat. Membangun usaha produktif di kampung. pasar tradisional, dan lokasi pedagang kaki lima. Usaha masyarakat ini akan mendapat akses permodalan dan pasar. Sebanyak 70% pasar di Jakarta yang kotor dan becek akan direhabilitasi. Membangun pasar dengan manajemen yang profesional, yang berorientasi pada Layanan pedagang dan konsumen. Memberikan pelatihan kepada pedagang mengenai

penataan barang dan pelayanan kepada konsumen<sup>51</sup>. Menghilangkan dikotomi pusat belanja modern dan pasar tradisional. Pusat belanja harus menampung 20% pedagang kaki lima. *Keempat*, penataan permukiman kumuh. Pembangunan dimulai dari kampung dengan menciptakan kampung sehat, memiliki ruang hijau, ruang publik, drainase dan septic tank yang jelas. Membangun kampung susun, yakni rumah susun di dalam kampung dengan mempertahankan keadaan perkampungan dan tidak mengubah tata ruangnya menjadi gedung. Di dalam kampung susun dibangun rumah susun sederhana terpadu semacam superblok yang disewakan. Pemukiman dibangun di daerah dekat akses transportasi. Penghuni kampung kumuh atau bantaran kali dipindahkan ke lokasi dekat tempat kerja, minimal di dekat stasiun kereta atau terminal bus. Bagi penghuni perkampungan kumuh yang dipindahkan ke kampung susun dan belum bekerja, akan disiapkan pekerjaan. Menggandeng LSM sebagai pendamping pengelolaan usaha.

#### 4. Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Lahirnya Otonomi Khusus di Indonesia setelah reformasi yang mana sebelumnya pada Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan, hanya dikenal istilah daerah khusus dan daerah istimewa. Daerah khusus adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karena kedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan berbeda karena perbedaan atau keistimewaan berupa susunan asli masyarakat. Undang-Undang No.21 Tahun 2001 yang di lakukan perubahan terhadap beberapa ketentuan yang di undangkan Undang-Undang No.35 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi

---

<sup>51</sup> Laporan Utama, "Program Jokowi-Ahok untuk Jakarta", Gatra, 3 Oktober 2012, Hlm. 15,

Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>52</sup>.

Undang-Undang otsus papua merupakan kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*) dan akselerasi pembangunan (*acceleration development*), serta pemberdayaan (*empowerment*), dalam Undang-Undang otonomi khusus ini ditujukan untuk seluruh rakyat di Provinsi Papua. Otonomi Khusus diartikan sebagai kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus pula berarti kebebasan untuk melaksanakan pemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam Papua<sup>53</sup>.

Karakteristik dari perlindungan hak orang asli Papua<sup>54</sup> dalam Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua ditunjukkan melalui *affirmative action* atau Kebijakan afirmatif dimana kebijakan tersebut merupakan langkah atau tindakan afirmatif yang di berikan kepada orang asli Papua yang bertujuan agar kelompok/golongan tertentu memperoleh peluang yang setara dengan kelompok/golongan lain dalam bidang yang sama, atau bisa

---

<sup>52</sup> Muridan S. Widjojo, Perempuan Papua Dan Peluang Politik Di Era Otsus Papua, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Masyarakat Indonesia, Vol. 38, No. 2, Desember 2012. Hlm 318

<sup>53</sup> Nur Rohim, Optimalisasi Otonomi Khusus Papua Dalam Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Guna Meredam Konflik dan Kekerasan, dalam jurnal Fiat Justisia Jurnal Hukum, Volume 8 No.1, Januari-Maret 2014, Hlm. 86

<sup>54</sup> Perlindungan orang asli papua yang di maksud adalah Perlindungan hak hidup orang Papua di Tanah Papua yaitu suatu kualitas kehidupan yang bebas dari rasa takut, serta terpenuhi seluruh kebutuhan jasmani dan rohaninya secara baik dan proporsional; Perlindungan hak-hak orang Papua untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat dan aspirasinya; Perlindungan hak-hak orang Papua untuk terlibat secara nyata dalam kelembagaan politik dan pemerintahan melalui penerapan kehidupan berdemokrasi yang sehat; Perlindungan kebebasan orang papua untuk memilih dan menjalankan ajaran agama yang diyakininya, tanpa ada penekanan dari pihak manapun; dan Perlindungan kebudayaann dan adat istiadat orang Papua.

juga diartikan sebagai kebijakan yang memberi keistimewaan pada kelompok tertentu.

K. Bertens berpendapat bahwa<sup>55</sup> Tindakan afirmatif sesungguhnya merupakan tindakan diskriminatif. Namun tindakan diskriminatif ini merupakan sebuah tindakan positif atau yang disebut “*positive discrimination*”. Dikatakan positif karena tindakan ini sesungguhnya ditujukan untuk menciptakan kesempatan yang sama terhadap orang asli papua yang selama ini didiskriminasikan. Menghilangkan diskriminasi dengan diskriminasi. Ada “*reverse discrimination*” atau diskriminasi terbalik bagi siapapun pada masa dahulunya termarginalkan dan tidak mempunyai kesempatan yang sama, diberikan perlakuan khusus sehingga pada akhirnya akan tercipta kesempatan yang sama di masa yang akan datang.

Tindakan afirmatif yang dilakukan pada orang asli papua sesungguhnya telah dipraktekkan pada beberapa negara seperti Canada, Barzil, dan Amerika Serikat, bahkan instrumen hukum internasional telah mengakomodir tindakan afirmatif sebagai salah satu solusi pemecahan masalah-masalah internasional maupun nasional negara khususnya di indonesia. Sejalan dengan hal ini John D. & Chatherine T dari MacAthur Foundation menyatakan bahwa *affirmative action programs can be designed in stages to (a) eliminate present discrimination (b) remedy past discrimination, (c) equalize opportunities between groups, (c) embrace and promote diversity*. Lebih lanjut dinyatakan bentuk affirmative action Chatherine T MacAthur Foundation menyatakan *among other things, affirmative action may take the form of (a) trainings ang complaint resolution mechanisms, (b) outreach and counseling to certain types of applicants, (c) self-studies to*

---

<sup>55</sup> Anis Fuad, Dapatkah Waria Menjadi Pelayan Publik, Menimbang Kebijakan Tindakan Afirmatif Untuk Golongan Transgender, Program Studi Administrasi Negara, Fisip Universitas Sultan Agung Tirtayasa, Diakses Dari [AkhinieZ@gmail.com](mailto:AkhinieZ@gmail.com)

*determine if discrimination exists, (d) special admissions standards for certain people, (e) allowing preferences for members of specific groups, (f) establishing quotas or numerical set asides for members of these groups.*<sup>56</sup> Artinya penjabaran sarannya affirmative action dapat mencakup sektor public tapi bisa juga sektor privat. Dinyatakan oleh John D. & Chatherine T MacAthur Foundation bahwa *affirmative action program may used both: (a) In the public sector when seeking more proportionate numbers of underta-represented government legislators, employees, contractors, or students at government-run universities and schools, and (b) In the private sector when seeking to diversity; private workplaces, universities, schools, and other non-governmental settings.*<sup>57</sup>

Mendalami *Affirmative Action* di amerika serikat memiliki catatan sejarah yang di mulai Pada Maret 1961, Presiden Amerika Serikat pada masa itu, John F Kennedy mengeluarkan *Executive Order* 10925, berupa Komite tentang Kesempatan yang sama dalam bekerja (*Equal Employment Opportunity*). Dengan maksud untuk mengakhiri diskriminasi dalam pekerjaan oleh pemerintah dan kontraktor. muatan kebijakan tersebut berupa keharusan setiap kontrak di tiap negara federal untuk menyertakan perjanjian bahwa tidak akan diskriminasi terhadap ras, kepercayaan/agama, warna kulit, atau asal-usul kebangsaan. pemerintah yang akan mengambil tindakan afirmatif, untuk memastikan bahwa masyarakat tidak diperlakukan pembedaan atas dasar ras, kepercayaan, warna kulit, atau asal-usul kebangsaan<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> John D. & Chatherine T, *Affirmative Action: A Global Perspective*, Global Rights Partners For Justice, Macathur Foundation, 2005. hlm 14

<sup>57</sup> Ibid

<sup>58</sup> Dalam konteks hak-hak sipil affirmative action digunakan pertama kali. Istilah ini berarti mengambil langkah-langkah yang tepat untuk memusnahkan praktek diskriminasi didasarkan ras, agama dan etnis. Tujuannya, seperti yang dinyatakan Presiden, adalah "kesempatan sama dalam pekerjaan/ equal opportunity in employment." Dengan kata

The Civil Rights Act of 1964 mengulangi dan memperluas penerapan prinsip ini. Dalam title VI dinyatakan bahwa *“No person in the United States shall, on the ground Or race, color or national origin, be excluded from participation in, be denied the benefits of, or be subjected to discrimination under any program or activity receiving federal financial assistance.”* Tetapi dalam satu tahun Presiden Lyndon B. Johnson menyatakan bahwa keadilan yang diperlukan lebih dari suatu komitmen untuk perlakuan yang tidak berat sebelah. Di awal-awal tahun 1965 di Howard University, Johnson berkata: *“You do not take a person who for years has been hobbled by chains and liberate him, bring him up to the starting line of a race and then say, “you’re free to compete with all the others,” and still justly believe that you have been completely fair. Thus it is not enough just to open the gates or opportunity. All our citizens must have the ability to walk through those gates .... We seek not...just equality as a right and a theory but equality as a fact and equality as a result”*

Presiden Johnson mengeluarkan Eksekutif Order 11246, yang menyatakan bahwa : *“It is the policy of the Government of the United States to provide equal opportunity in federal employment for all qualified persons, to prohibit discrimination in employment because Or race, creed, color or national origin, and to promote the full realization of equal employment opportunity through a positive, continuing program in each department and agency.”* Dua tahun kemudian ditambah kalimat yang melarang diskriminasi atas dasar jenis kelamin. *“Affirmative action”* sebagai pedoman baku yang merujuk pada kebijakan yang harus mempromosikan kesetaraan dalam memperoleh akses ke wilayah publik, terutama pekerjaan dan pendidikan<sup>59</sup>.

---

lain, tindakan afirmatif telah memulai untuk memastikan bahwa pelamar untuk posisi tertentu akan ditentukan tanpa pertimbangan atas ras, agama, atau asal-usul kebangsaan

<sup>59</sup> Gerakan sosial yang menuntut kebijakan afirmatif muncul sebagai refleksi

Hukum positif Indonesia yang mengatur tentang perlindungan hak orang asli Papua selalu menjadi topik yang serius. Agar orang asli Papua dapat menjadi bagian perkembangan untuk kemajuan Indonesia pun didorong dengan pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan dan kebijakan yang memudahkan orang asli Papua dalam memperoleh jaminan hak. Dalam hukum untuk menggerakkan orang asli Papua menjadi masyarakat yang berkesetaraan dan berkeadilan dapat dilakukan melalui reformasi hukum dengan beberapa cara, yaitu dengan merevisi peraturan perundang-undangan (termasuk kebijakan) yang sudah ada. Salah satunya adalah kebijakan *affirmative*. Kebijakan *affirmative* adalah bentuk dari keseriusan pemerintah menaikkan harkat dan martabat orang asli Papua untuk ikut berpartisipasi dalam bidang kehidupan. Dengan kebijakan *affirmative* ini, peran serta orang asli Papua menjadi syarat yang memaksa agar pemerintahan dan kehidupan dapat berjalan dengan adil. Hal ini berarti bahwa Negara memperdayakan orang asli Papua untuk melindungi hak orang asli Papua itu sendiri. Undang-Undang Otonomi Khusus Papua memenuhi dan melindungi hak asasi manusia khususnya kepada orang asli Papua di Papua dengan menjalankan *affirmative action*.

Pada UU No.21 tahun 2001, *affirmative action* tentang orang asli Papua yang tampak jelas ada pada peran perwakilan MRP. Yang merupakan satu-satunya lembaga Negara di Indonesia yang dibangun dan dipersiapkan untuk pemberdayaan dan perlindungan terhadap orang asli Papua. Konsep yang diambil adalah memberikan kekuatan

---

pengalaman sejarah yang pahit saat kaum perempuan dan minoritas mengalami diskriminasi sehingga mereka terabaikan dan tersingkir dari kehidupan publik, seperti pernah terjadi di AS hingga akhir 1960-an. Akibat diskriminasi, keterwakilan mereka amat minimal, misalnya di universitas dan tempat kerja. Maka, Presiden Kennedy (1961) mengeluarkan executive order untuk menjamin tiap orang diperlakukan setara tanpa melihat ras, etnik, jender, agama, atau asal-usul kebangsaan untuk masuk universitas atau melamar pekerjaan

dalam bentuk kepastian hukum sehingga menarik minat dan partisipasi dari orang asli papua untuk turut ikut memperjuangkan hak-hak orang asli papua hingga terjadinya kesetaraan.

Di Indonesia pemberian *affirmative* tidak hanya pada otonomi khusus papua yang terpusat pada perlindungan terhadap orang asli papua melainkan adanya Kebijakan *affirmative* di aplikasikan dalam berbagai peraturan perundang undangan misalnya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan kebijakan *affirmative* keterwakilan perempuan sebanyak 30% dalam keanggotaan KPU, keanggotaan PPK, keanggotaan PPS, keanggotaan KPPS, keanggotaan Bawaslu, kepengurusan Partai Politik, bakal calon anggota DPR, bakal calon anggota DPRD Provinsi, bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota. Di bidang pendidikan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi memberikan kebijakan *affirmative* untuk mahasiswa dari daerah terdepan, terluar dan tertinggal paling sedikit sebanyak 20%.<sup>60</sup>

Ditegaskan dalam undang-undang otonomi khusus papua bahwa dibenarkan untuk memberikan kebijakan *affirmative* kepada orang asli Papua agar mendapatkan kesempatan memperjuangkan hak-haknya. Pemberdayaan terhadap orang asli papua diperlukan agar perempuan dapat memperjuangkan hak-haknya yang dilanggar. Dalam masyarakat yang hidup dalam adat, terutama di Papua, akan susah untuk memisahkan mana yang “kodrati” dan mana yang “kebudayaan”. Seringkali kebudayaan dianggap sebagai kodrati dan terciptalah suatu ketidakadilan yang kemudian diterima secara luas dan tidak lagi dianggap sesuatu yang salah.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Elmas Yuliantri, *Affirmative Action Hak Asasi Manusia (Ham) Dalam Pemberdayaan Perempuan Di Papua* Oleh Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan 2020, hlm 14

<sup>61</sup> Ihromi, T.O, Irianto, S. dan Luhulima, A.S. (penyunting)., 2000, *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita*, Bandung: Penerbit Alumn, Hlm. 7

## Bentuk Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Kebijakan desentralisasi asimetrik atau otonomi khusus di Indonesia sebagai bagian dari bentuk tuntutan adanya perubahan. Sejak diberlakukannya otonomi daerah, atau otonomi khusus masyarakat lokal memiliki ruang untuk berpartisipasi dalam setiap pengambilan kebijakan publik. Setiap individu dan kelompok dalam masyarakat lokal memiliki kesempatan dan peluang yang sama dalam menyampaikan aspirasinya. Dalam perkembangannya individu dan kelompok masyarakat lokal itu menemukan eksistensinya dalam konstelasi politik lokal di wilayahnya masing-masing<sup>62</sup> pembentukan Undang-undang otonomi khusus dan otonomi daerah dibuat untuk memenuhi tuntutan masyarakat, yaitu mewujudkan suatu Indonesia baru, Indonesia yang lebih demokratis, lebih adil, dan lebih sejahtera<sup>63</sup>

Salah satu aspek penting otonomi daerah atau otonomi khusus adalah pemberdayaan masyarakat dengan harapan agar dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, penggerakan, dan pengawasan dalam pengelolaan pemerintahan daerah dalam penggunaan sumber daya pengelola dan memberikan pelayanan yang prima kepada publik<sup>64</sup>. Inti dari konsep pelaksanaan otonomi khusus atau otonomi daerah, adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi khusus dan otonomi daerah. Dengan demikian, tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan otonomi khusus dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, serta

---

<sup>62</sup> Fachruddin. 2016. Membangun Otonomi Daerah Memperkuat NKRI, Tangerang Selatan: Serat Alam Media, hlm 7

<sup>63</sup> Abdullah, H. Razali. 2011. Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 1

<sup>64</sup> Widjaja, Haw. 2008. Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 5

memelihara kesinambungan fiskal secara nasional<sup>65</sup>

Otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah Provinsi Kabupaten/Kota dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus sendiri secara kreatif dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas tersebut berarti pula mencakup kewenangan untuk mengatur pemanfaatan kekayaan alam di wilayah Provinsi Papua sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua, memberdayakan potensi perekonomian, sosial, dan budaya yang dimiliki, termasuk di dalamnya memberikan peranan yang signifikan bagi orang asli Papua melalui wakil-wakilnya untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keberagaman kehidupan masyarakat di wilayah Provinsi Papua.

Dalam pelaksanaan UU No. 1 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, ada kelompok masyarakat yang menganggap Otonomi khusus Papua gagal, sementara yang lainnya menyatakan undang-undang ini telah memberikan kemanfaatan. Misalnya, lewat beberapa kebijakan pembangunan pemerintah daerah Provinsi Papua, Kabupaten, dan Kota bagi orang Papua. Bagi pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) Otsus Papua juga telah memberikan perubahan bagi kehidupan masyarakat Papua, walaupun ada sebagian kelompok orang Papua beranggapan sebaliknya. Dengan demikian, implementasi Otsus Papua masih memunculkan sejumlah permasalahan yang memerlukan pemecahan konkret.

Sasaran Otonomi Khusus adalah, *pertama*, orang asli Papua: orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari

---

<sup>65</sup> Widjaja, Haw. 2011. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 2-3

suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua. *Kedua*, penduduk Provinsi Papua: semua orang yang menurut ketentuan yang berlaku terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua. Wujud perlindungan, pemberdayaan dan keberpihakan UU Otsus terhadap hak-hak orang asli Papua dan penduduk Papua. Untuk orang asli Papua: menjadi gubernur dan wakil gubernur; pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat. Pemerintah Provinsi Papua wajib melindungi hak kekayaan intelektual orang asli Papua; mengakui peradilan adat sebagai peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat; hak memperoleh pendidikan yang bermutu sampai dengan tingkat sekolah menengah dengan beban biaya serendah-rendahnya; melindungi, membina, dan mengembangkan kebudayaan asli Papua; membina, mengembangkan, dan melestarikan keragaman bahasa dan sastra daerah guna mempertahankan dan memantapkan jati diri orang Papua; kebijakan kependudukan bagi orang asli Papua oleh pemerintah Provinsi Papua, termasuk dalam hal migrasi agar orang asli Papua dapat mengembangkan kemampuan dan meningkatkan partisipasi secara optimal pada semua sektor pembangunan. Orang asli Papua berhak memperoleh kesempatan dan diutamakan untuk mendapatkan pekerjaan dalam semua bidang pekerjaan di wilayah Provinsi Papua berdasarkan pendidikan dan keahliannya. Di bidang peradilan, orang asli Papua berhak memperoleh keutamaan untuk diangkat menjadi hakim atau jaksa di Provinsi Papua; penanganan khusus bagi pengembangan suku-suku yang terisolasi, terpencil, dan terabaikan yang mendiami wilayah tertentu yang belum tersentuh oleh pembangunan.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Altianua Uamang, Cakti Indra Gunawan dan Cahyo Sasmito, Implementasi Otonomi Khusus Provinsi Papua Dalam Ketahanan Wilayah Nkri Di Pemerintah

Pembangunan otonomi daerah dan otonomi khusus dalam mewujudkan kemandirian menerapkan otonomi khusus tidak diboleh menyimpang atau bertentangan dari prinsip hukum negara kesatuan. Prinsip negara kesatuan merupakan kerangka utama yang harus di jadikan pedoman dalam pemberian otonomi daerah termasuk otonomi khusus.<sup>67</sup>

Kekhususan yang dimiliki Provinsi Papua, yang tidak dimiliki oleh daerah lain di Indonesia, berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah oleh Perppu No. 1 Tahun 2008 dan yang telah ditetapkan menjadi UU melalui UU No. 35 Tahun 2008 dipaparkan sebagai berikut.

- a. Provinsi Papua dapat memiliki lambang daerah sendiri di samping lambang NKRI yang diatur dengan peraturan Daerah Khusus (Perdasus). Pasal 2 ayat (2) menyebutkan sebagai berikut, "Provinsi Papua dapat memiliki lambang daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan".
- b. Badan Eksekutif. Hal ini termasuk dalam Pasal 1 huruf d yang berbunyi, "Pemerintah Daerah Provinsi Papua adalah Gubernur beserta perangkat lain sebagai Badan Eksekutif Provinsi Papua". Sesuai ketentuan pasal 12 huruf a, salah satu syarat untuk bisa dipilih menjadi Gubernur/Wakil Gubernur adalah WNI yang berasal dari orang asli Papua. Dalam

---

Kebupaten Mimika (Studi Pada Pengelolaan Dana Desa Distrik Jila Tahun 2016-2017 Magister Administrasi Publik, Universitas Tribhuwana Tungadewi, Reformasi ISSN 2088-7469 (Paper) ISSN 2407-6864 (Online) Volume 8 Nomor 1 (2018), hlm 53

<sup>67</sup> Rusdianto.,Prinsip Kesatuan Hukum Nasional Dalam Pembentukan Produk Hukum Pemerintah Daerah Otonomi Khusus Atau Istimewah, Surabaya, Disertasi Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2016, hlm 8

- Pasal 18 ayat (1) dirumuskan bahwa, “Dalam menjalankan kewajiban selaku Kepala Daerah dan Kepala Pemerintahan Provinsi, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD”.
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagai Badan Legislatif Daerah. Pasal 1 huruf f berbunyi, “Dewan Perwakilan Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua sebagai Badan Legislatif Daerah Provinsi Papua”. Menurut Pasal 6 ayat (4), “Jumlah anggota DPRD adalah 11/4 (Satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan”.
  - d. Majelis Rakyat Papua (MRP). Berdasarkan Pasal 1 huruf g disebutkan bahwa MRP adalah “representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini”. Pasal 19 ayat (1) menentukan, “MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP”. Pasal 24 ayat (1), “Pemilihan anggota MRP dilakukan oleh anggota masyarakat adat, masyarakat agama dan masyarakat perempuan”. Menurut Pasal 20 ayat (1), tugas dan wewenang MRP adalah:
    - 1) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD;
    - 2) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat

- Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP;
- 3) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
  - 4) Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerja sama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua;
  - 5) Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
  - 6) Memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.
- e. Partai Politik. Menurut Pasal 28 ayat (1), “Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik”. Ayat (2), “Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Ayat (3), “Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua”. Ayat (4), “Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing”.
- f. Peraturan Daerah Khusus yang selanjutnya disebut Perdasus, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam

rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam UU No. 21 Tahun 2001 (Pasal 1 huruf i). Sesuai bunyi Pasal 29 ayat (1), “Perdatus dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan MRP”. Melalui Perdatus dan juga Perdasi ini, masyarakat Papua diberikan kewenangan yang sangat besar dalam menerjemahkan otonomi khusus<sup>68</sup>.

- g. Peraturan Daerah Provinsi, yang selanjutnya disebut Perdasi, adalah peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 1 huruf j). Menurut ketentuan Pasal 29 ayat (2), “Perdasi dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur”.
- h. Distrik. Menurut Pasal 3 ayat (2), “Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sejumlah distrik. Distrik, yang dahulu dikenal dengan kecamatan, adalah wilayah kerja Kepala Distrik sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota” (Pasal 1 huruf k).
- i. Kampung. Menurut Pasal 3 ayat (3), “Distrik terdiri atas sejumlah kampung atau yang disebut dengan nama lain”. Sedangkan “Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota” (Pasal 1 huruf l).

---

<sup>68</sup> Ahmad Nurmandi, *Perubahan Perspektif Pemerintahan Dan Implementasinya*, Dalam Abdul Gafar Karim (Edt) *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar Bekerjasama Dengan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003, hlm 117.

- j. Badan Musyawarah Kampung. Menurut Pasal 1 huruf m, “Badan Musyawarah Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah sekumpulan orang yang membentuk satu kesatuan yang terdiri atas berbagai unsur di dalam kampung tersebut serta dipilih dan diakui oleh warga setempat untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah Kampung”.
- k. Dana Otonomi Khusus. Dalam Pasal 34 ayat (1) disebutkan bahwa sumber-sumber penerimaan Provinsi, Kabupaten/Kota meliputi: a. Pendapatan asli Provinsi, Kabupaten/Kota; b. Dana perimbangan; c. Penerimaan Provinsi dalam rangka Otonomi Khusus; d. Pinjaman Daerah; dan e. Lain-lain penerimaan yang sah. Pada ayat (3) ditetapkan, dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam rangka Otonomi Khusus dengan perincian sebagai berikut:
- 1) Bagi hasil pajak:
    - (a) Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen);
    - (b) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen);
    - (c) Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20% (dua puluh persen).
  - 2) Bagi Hasil sumber daya alam:
    - (a) Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
    - (b) Perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
    - (c) Pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen);
    - (d) Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan
    - (e) Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen).

- 3) Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan:
  - (a) Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas kepada Provinsi Papua;
  - (b) Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditunjukkan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; dan
  - (c) Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditunjukkan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.
  - (d) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun;
  - (e) Mulai tahun ke-26 (dua puluh enam), penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan gas alam;
  - (f) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku selama 20 (dua puluh) tahun.
- l. Perwakilan Komnas HAM, Pengadilan HAM, dan KKR. Sesuai dengan ketentuan Pasal 45 ayat (2), “Pemerintah

- membentuk perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, pengadilan Hak Asasi Manusia, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Provinsi Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.
- m. Kepolisian Daerah Provinsi Papua. Pasal 48 ayat (5) menentukan, “Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur Provinsi Papua”. Ayat (3), “Hal-hal mengenai tugas kepolisian sebagaimana di maksud pada ayat 1 di bidang ketertiban dan ketentraman masyarakat, termasuk pembiayaan yang diakibatkannya, diatur lebih lanjut dengan Perdasi.
  - n. Peradilan adat Pasal 50 ayat 2 disamping kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diakui adanya peradilan adat di dalam masyarakat hukum adat tertentu. Pasal 51 ayat 1 peradilan adat adalah peradilan di lingkungan masyarakat hukum adat yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana diantara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
  - o. Pendidikan dan kebudayaan diuraikan dalam Pasal 57 ayat 1 yang menyatakan bahwa pemerintah provinsi wajib melindungi, membina, dan mengembangkan kebudayaan asli Papua. Pasal 58 ayat 1 menjelaskan bahwa pemerintah provinsi berkewajiban membina, mengembangkan, dan melestarikan keragaman bahasa dan sastra daerah guna mempertahankan dan memantapkan jati diri orang Papua . Pasal 58 ayat 2 menjelaskan selain bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional, bahasa inggris ditetapkan sebagai bahasa kedua disemua jenjang pendidikan
  - p. Sosial diuraikan dalam Pasal 66 ayat 1 yang menjelaskan

- mengenai pemerintah provinsi yang memberikan perhatian dan penanganan khusus bagi pengembangan suku-suku yang terisolasi, terpencil, dan terabaikan di provinsi Papua.
- q. Orang Asli Papua. Menurut Pasal 1 huruf t, “Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua”.<sup>69</sup>
  - r. Perlindungan hak-hak masyarakat adat. Dalam Pasal 43 disebutkan bahwa, “Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku”. Ayat (2), “Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan”. Ayat (3), “Pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum ada yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan”.

---

<sup>69</sup> B.P.Paulus, Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945, Khususnya Kewarganegaraan Peranakan Tionghoa, Jakarta, Pradnya Paramita, 1983, hlm 21





# BAB V

---

## PROBLEMATIKA DESENTRALISASI DI INDONESIA

### A. PEMBENTUKAN PERATURAN DI DAERAH

Hamid S. Attamimi menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi :

*Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Jakarta: Rajawali, 2009, hlm. 115.

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat atau demokrasi.

Menurut pasal 5 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik meliputi :

1. *Asas Kejelasan Tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/ pejabat yang tidak berwenang;
3. *Asas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
4. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

- a. Aspek Filosofis adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
  - b. Aspek Yuridis adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.
  - c. Aspek Sosiologis adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
5. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
  6. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
  7. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;

Sedang asas materi muatan peraturan perundang-undangan menurut pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut :

1. *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
2. *Asas Kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
3. *Asas Kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. *Asas Kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
6. *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
7. *Asas Keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;

8. *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
9. *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
10. *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

Menurut Sudikno Mertokusumo, asas-asas hukum peraturan perundang-undangan tersebut dalam UU Nomor 4 Tahun 2010 yang kemudian Nampak juga dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dikelompokkan menjadi 2 (*dua*) yakni *Pertama*, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan dan; *Kedua*, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Lihat Y. Sari Murti Widiyastuti, *Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta, 2007, hlm.17

## **B. DALAM KETIDAKSESUAIN KONSTITUSI, UU 23 TAHUN 2014 DENGAN UU MINERBA**

### **1. Sentralisasi di Bidang Perizinan UU Minerba**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar hukum tertinggi di Indonesia. Dalam tataran normatif, UUD NRI 1945 dianggap sebagai norma hukum tertinggi (*the supreme law of the land*) dalam sistem hierarki norma hukum di Indonesia. Pernyataan ini mengandung makna bahwa konstitusi tersebut memiliki derajat yang paling tinggi dibandingkan dengan bentuk peraturan perundang-undangan lain. Sedangkan dalam tataran praktis, posisi konstitusi sebagai hukum tertinggi bermakna bahwa segenap elemen bangsa, baik penyelenggara negara maupun warga negara dalam menunaikan tugasnya menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara, haruslah mengacu dan merujuk pada konstitusi<sup>3</sup>.

Keberadaan negara Indonesia sebagai negara hukum harus di buktikan dengan eksisnya lembaga-lembaga kekuasaan negara,<sup>4</sup> Pengaturan perizinan yang setralisasi dapat menimbulkan menimbulkan kekacauan hukum dalam kehidupan masyarakat dan tindakan sewenang-wenang.<sup>5</sup> Desentralisasi dan otonomi daerah

---

<sup>3</sup> Hal tersebut termuat dalam Pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Menurut Hamdan Zoelva, frasa “kedaulatan berada di tangan rakyat” menunjukkan anutan negara terhadap prinsip demokrasi, sedangkan frasa “dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” menunjukkan dianutnya prinsip negara hukum dan konstitusi di Indonesia. Lihat Hamdan Zoelva, 2014, Orasi Ilmiah pada Wisuda Pascasarjana, Sarjana, dan Diploma, Universitas Islam As-Syafi’iyah, Jakarta, 26 Maret 2014, hlm. 6

<sup>4</sup> Roni Sulistyanto Luhukay, Independensi Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945 Dan Relevansinya Bagi Penegakan Hukum Berkeadilan, Jurnal Jurisprudentie UIN Alauddin Makassar, Volume 6 No 1 Juni 2019, hlm 136.

<sup>5</sup> Roni Sulistyanto Luhukay, Karakteristik Tanggung Gugat Perusahaan Terhadap Lingkungan Dalam Menciptakan Kesejahteraan Rakyat, Jurnal Meta Yuridis Universitas PGRI Semarang, Volume 2 No 1 Tahun 2009, Hlm 26.

adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hubungan yang dulunya sentralistik telah berubah menjadi desentralistik yang ditandai dengan pemberian otonom yang luas dan nyata kepada daerah<sup>6</sup>.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, berdasarkan penjelasan dari Pasal 18 ayat (1) tersebut dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan di bagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan di bagi lagi menjadi daerah yang lebih kecil.<sup>7</sup>

Dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur lebih jelas mengenai pembagian wilayah negara antara lain sebagai berikut<sup>8</sup>: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten dan Kota dan daerah Kabupaten/Kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa.<sup>9</sup> Dalam hal ini adanya asas tugas pembantuan dimana penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa, dari pemerintah Provinsi kepada pemerintah Kabupaten/Kota dan atau desa serta dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada daerah untuk melaksanakan tugas.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Lukman Santoso Az, 2015, Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problemetika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, , Cet 1, hlm 1.

<sup>7</sup> Siswanto Sunarno, 2006, "Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia", Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan Pertama, hlm 1.

<sup>8</sup> Pasal 2 - 4 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>9</sup> Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Di Mana Pasal 2- 4 Mengatur Lebih Jelas Mengenai Pembagian Wilayah Negara

<sup>10</sup> Ibid., Sunarno Siswanto, hlm 7.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Dan ayat (6) Pasal yang sama menyatakan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”<sup>11</sup>.

Otonomi daerah memberikan kemungkinan yang besar untuk lebih baiknya pengelolaan perizinan kegiatan usaha khususnya kegiatan usaha yang berkaitan dengan lingkungan. Hal ini di sebabkan karena kebijakan dan keputusan yang berkaitan dengan permasalahan dampak terhadap pengelolaan izin usaha akan lebih diandalkan karena melibatkan partisipasi pemerintah daerah. Demikian pula dengan kontrol dari pemerintah daerah dalam berbagai kelompok kepentingan di daerah akan berjalan secara langsung dan cepat.<sup>12</sup>.

Berdasarkan pada suatu otonomi daerah pada prinsipnya bertujuan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (2)

<sup>12</sup> Roni Sulistyanto Luhukay, Tanggung Jawab PT Freeport Indonesia Terhadap Penanganan Kerusakan Lingkungan Akibat Pertambangan Di Kabupaten Mimika Papua, *Lex Et Societatis* Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Volume IV Nomor 2 Maret 2016, hlm 1

kepada masyarakat, sehingga kebijakan publik dapat lebih di terima dan produktif dalam memenuhi kesejahteraan dalam keadilan maka dengan bidang lingkungan hidup otonomi daerah seharusnya bermakna sebagai:

- a. Penyesuaian kebijakan pengelolaan sumber daya alam lingkungan yang sesuai dengan ekosistem setempat.
- b. Menghormati kearifan adat masyarakat yang sudah di kembangkan masyarakat.
- c. Mengelola daya dukung lingkungan setempat dan menjahui cara- cara yang dapat menghancurkan ekosistem dengan eksploitasi yang berlebihan.
- d. Tumbuhnya ketertiban secara aktif masyarakat dan penduduk setempat sebagai pihak yang paling berkepentingan dalam pembuatan kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.
- e. Semakin di perlukannya kesadaran mengenai adanya kesatuan ekologi diantara pemerintah daerah yang batas wilayahnya cenderung di dasarkan pada batas administratif.<sup>13</sup>

Dalam UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pada tahun 2016 perizinan IUP dialihkan dari pemerintah kabupaten/ kota ke tangan pemerintah provinsi. Namun, di dalam undang undang mineral dan batubara, kewenangan ditarik ke pemerintah pusat di bawah kekuasaan Presiden hal ini di karenakan dengan maksud untuk memangkas sistem birokrasi, yang kemudian alasan ini sangat tidak relevan di karenakan dengan sistem desentralisasi yang meletakan kewenangan sebesar besarnya diberikan kepada pemerintah daerah yang kemudian jika alasan sistem birokrasi seyogyannya memberikan kewenangan pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan adanya ketidakpercayaan pemerintah pusat kepada

---

<sup>13</sup> Sunarno Siswanto.,Op.,Cit.,,hlm 249-250.

pemerintah daerah terkait dengan sistem perizinan yang di lakukan hingga saat ini.

Sentralisasi dalam perizinan usaha menimbulkan permasalahan hukum baru khususnya dalam perubahan di sektor Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Permasalahan ini meliputi Pasal 40 terkait dengan perubahan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (Minerba). Salah satu yang menjadi sorotan adalah terkait dengan kewenangan pemerintah daerah (Pemda) dalam perizinan dan pengelolaan tambang minerba diambil alih oleh pemerintah pusat. Hal ini dapat dilihat dengan dihapuskannya Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 37 dalam UU Minerba. Sebagai informasi, Pasal 7 UU Minerba menerangkan tentang kewenangan pemerintah provinsi (pemprov) dalam pengelolaan pertambangan minerba. Pasal 8 mengatur tentang kewenangan pemerintah kabupaten (pemkab) atau pemerintah kota (pemkot) dalam pengelolaan pertambangan minerba. Sedangkan Pasal 37 mengatur pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP). Dalam Pasal 37 UU Minerba, IUP diberikan oleh:

- a. Bupati/walikota apabila Wilayah IUP (WIUP) berada dalam satu wilayah kabupaten/kota;
- b. Gubernur apabila WIUP berada dalam lintas wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat; dan
- c. Menteri, apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Pengamat pertambangan dari Universitas Tarumanegara yang sekaligus sebagai tim perumus omnibus law, Ahmad Redi, menyatakan bahwa pelimpahan kewenangan itu dimaksudkan untuk memutus rantai birokrasi yang berbelit-belit. Selain itu, kata Redi, penerapan perizinan usaha di omnibus law dilakukan dengan berbasis pada risiko perizinan di omnibus law cipta kerja diatur ke dalam tiga skala dengan mempertimbangkan risiko, yakni berisiko tinggi (*high risk*), sedang (*middle risk*) dan rendah (*low risk*). segala bidang usaha yang *high risk* diwajibkan memiliki izin usaha. Sedangkan bidang usaha *middle*

Undang-Undang pengaturan mineral dan batubara, menjadi polemik hingga hari ini karena dianggap melanggar prinsip konstitusionalisme. Undang-Undang ini dianggap melanggar prinsip konstitusionalisme, karena melanggar semangat keselarasan hukum, dalam arti memicu terjadinya pertentangan antar peraturan perundang-undangan. Selain itu, UU ini, dianggap bertentangan dengan berbagai prinsip dasar yang diatur di dalam konstitusi itu sendiri. undang undang bertentangan prinsip hukum *Lex Superior derogat legi inferior* (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah).

undang undang yang mengatur sentralisasi kewenangan bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, "Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat." Dan ayat (6) Pasal yang sama menyatakan "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan"<sup>15</sup>.

---

*risk* wajib menerapkan standar, dan untuk *low risk* cukup registrasi untuk mendapatkan Nomor Induk Berusaha (NIB).

<sup>15</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (2)

Konsep desentralisasi perlu di lakukan sebagai bagian untuk mencegah obesistas hokum yang di lakukan oleh pemerintah pusat di karenakan makna yang menjadi objek adalah, ketepatan atau pelaksanaan sesuai dengan tujuan dan sarana yang di gunakan untuk mencapai tujuan<sup>16</sup>.

## 2. Konsep Sentralisasi Perizinan Usaha Ditinjau Dalam Perpektif Konstitusi

N.M Spelt dan J.B.J.M Ten Berge izin dalam istilah dibagi menjadi 2 (dua) antara lain dalam arti sempit di sebut izin sedangkan izin dalam arti luas yang berarti perizinan ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang dan peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan. Lebih lanjut dibedakan dengan bentuk perizinan yang di kemukan oleh Tatiek Sri Djatmiati mengemukakan bahwa perizinan dapat berupa pendaftaran, rekomendasi, sertifikat, menentukan kuato dan izin untuk melakukan kegiatan usaha. A.M Doneer menyatakan perizinan (*vergununningen*) yang dibedakan menjadi 3 (tiga) kategori yaitu lisensi, dispensasi dan konsentrasi.

Pengaturan, penerbitan, pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap perizinan sebagai sarana untuk melindungi dan menjaga kelestarian dari kegiatan pengelolaan serta dampaknya terhadap lingkungan harus mengimplementasikan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik sebagai standar bagi pemerintah terhadap Pemanfaatan<sup>17</sup>. tujuan perizinan menurut Prajudi Atmosudirjo yang secara umum dapat di uraikan sebagai berikut:

---

<sup>16</sup> Roni Sulistyanto Luhukay, Abdul Kodir Jailani, Penataan Sistem Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mendukung Pengutan Konstitusi Ekonomi Indonesia, Jurnal Jatiswara, Universitas Mataram Lombok, Volume 34 No 2 Juli 2019, hlm 158.

<sup>17</sup> Lilik Pudjiastuti, Prinsip Hukum Pengaturan Perizinan Kefarmasian, Disertasi Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2013, hlm 25.

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas aktivitas tertentu.
- b. Izin mencegah bahaya dari lingkungan
- c. Keinginan-keinginan melindungi objek tertentu.
- d. Izin hendak membagi bagi benda yang sedikit.
- e. Izin memberikan pengarahannya dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas<sup>18</sup>.

Kewenangan perizinan dituangkan dalam berbagai ketentuan undang-undang. Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi hal ini dituangkan dalam konstitusi menurut K.C Wheare F.B.A berpendapat bahwa konstitusi dipakai untuk melukiskan selurus sistem pemerintahan suatu negara, kumpulan peraturan yang mengatur dalam suatu pemerintahan<sup>19</sup>.

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan sistem desentralisasi atau Otonomi Daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah

---

<sup>18</sup> Prajudi Atmosudirjo, 1983, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm 96.

<sup>19</sup> K.C Wheare F.B.A, 1975, Modern Constitution, London, Oxford University Pers, hlm 1.

pusat.” Dan ayat (6) Pasal yang sama menyatakan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”<sup>20</sup>.

UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pada tahun 2016 perizinan IUP dialihkan dari pemerintah kabupaten/kota ke tangan pemerintah provinsi. Namun, di dalam omnibus law cipta lapangan kerja, kewenangan ditarik ke pemerintah pusat di bawah kekuasaan Presiden, hal ini dikarenakan dengan maksud untuk memangkas sistem birokrasi, yang kemudian alasan ini sangat tidak relevan dikarenakan dengan sistem desentralisasi yang meletakkan kewenangan sebesar-besarnya diberikan kepada pemerintah daerah yang kemudian jika alasan sistem birokrasi seyogyanya memberikan kewenangan pemerintah daerah, hal ini menunjukkan adanya ketidakpercayaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terkait dengan sistem perizinan yang dilakukan hingga saat ini..

Makna yang terlihat dari UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diatas jelas bahwa desentralisasi memberikan ruang terjadinya penyerahan kewenangan atau urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Otonomi hanya ada kalau ada penyerahan urusan pemerintah kepada daerah.<sup>21</sup> Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian dimana proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya dengan kata lain desentralisasi dan otonomi dua sisi dalam satu mata uang (*both sider of one coin*).<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (2)

<sup>21</sup> Agussalim Andi Gadjong, 2007, Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum, Bogor, Penerbit Ghalia Indonesia, hlm 88

<sup>22</sup> Sirajudin dan Winardi, 2015, Dasar- Dasar Hukum Tata Negara, Malang, Setara Pers, hlm 332

Otonomi daerah memberikan kemungkinan yang besar untuk lebih baiknya pengelolaan lingkungan hidup khususnya di dalam bidang perizinan. Hal ini disebabkan karena kebijakan dan keputusan yang berkaitan dengan permasalahan perizinan lingkungan akan lebih diandalkan karena melibatkan pemerintah daerah. Demikian pula dengan kontrol dari pemerintah daerah dalam berbagai kelompok kepentingan di daerah akan berjalan secara langsung dan cepat. Dalam hal ini diharapkan pula bahwa kepentingan masyarakat lokal akan dapat terakomodasi.

Berdasarkan pada suatu otonomi daerah pada prinsipnya bertujuan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada masyarakat, sehingga kebijakan publik dapat lebih diterima dan produktif dalam memenuhi kesejahteraan dalam keadilan maka dengan bidang lingkungan hidup otonomi daerah seharusnya bermakna sebagai:

- a. Penyesuaian kebijakan pengelolaan sumber daya alam lingkungan yang sesuai dengan ekosistem setempat.
- b. Menghormati kearifan adat masyarakat yang sudah dikembangkan masyarakat.
- c. Mengelola daya dukung lingkungan setempat dan menjauhi cara-cara yang dapat menghancurkan ekosistem dengan eksploitasi yang berlebihan.
- d. Tumbuhnya ketertiban secara aktif masyarakat dan penduduk setempat sebagai pihak yang paling berkepentingan dalam pembuatan kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.
- e. Semakin diperlukannya kesadaran mengenai adanya kesatuan ekologi diantara pemerintah daerah yang batas wilayahnya cenderung di dasarkan pada batas administratif.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Sunarno Siswanto.,Op.,Cit.,,hlm 249-250.

Undang-undang mineral dan batubara yang mengatur sentralisasi perizinan dimana perizinan mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat ini jelas bertentangan dengan prinsip *Lex Superior derogat Legi Inferior*, dimana prinsip ini menyatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Prinsip ini dituangkan juga di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yang menyatakan:<sup>24</sup>

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Per definisi, Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang karena posisinya yang hierarkhis. Namun prinsip ini dihilangkan oleh UU mineral dan batubara. Alasan ini yang membuat UU mineral dan batubara tidak dapat diterima dan mendapatkan penolakan di tengah masyarakat. UU ini bermaksud untuk memangkas birokrasi yang berbelit belit dan bermaksud untuk menyelesaikan persoalan *hiper-regulasi* yang terjadi di Indonesia. Undang-undang ini bermaksud untuk menghapus berbagai undang-undang yang memberikan celah terhadap pemerintah daerah dalam menentukan pengelolaan alam yang ada di daerah, dan menggantinya dengan undang-undang yang bersifat sentralistik yang menjadi agenda pembangunan nasional. Upaya pemerintah untuk mengurangi kompleksitas birokrasi peraturan merupakan langkah yang revolusioner. Sejak tahun 2012, *The Organization for Economic Co-operation and development* (OECD) telah menerbitkan

---

<sup>24</sup> Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

laporan kajian mengenai reformasi regulasi di Indonesia. Di dalam penelitiannya, OECD menyatakan: “*Indonesia does not, however, have an explicit whole of government policy to ensure quaiti in regulation and regulatory management.*”<sup>25</sup> Sehingga permasalahan ini merupakan suatu permasalahan yang telah lama terjadi kalangan pemerintah, dan tidak ada upaya yang terstruktur untuk mengatasinya. Namun, apabila upaya tersebut dilakukan dengan cara membentuk undang-undang yang meletakkan kewenangan yang sentralistik yang mengubah seluruh undang-undang maka upaya tersebut adalah upaya yang tidak tepat.

### **3. Problematika Sentralisasi Kewenangan Perizinan Usaha Oleh Pemerintah Pusat Dalam Undang-Undang Mineral dan Batubara**

Pembentukan Undang Undang Mineral dan Batubara mengeni Undang Undang Penanama Modal memberikan jaminan investasi dan pemberian kewenangan kepada pemerintah pusat untuk melakukan proses perizinan pelimpahan kewenangan itu dimaksudkan untuk memutus rantai birokrasi yang berbelit-belit yang selama ini terjadi. Pemerintah telah menargetkan pertumbuhan ekonomi yang tumbuh rata rata 6 (enam) persen dalam 5 (lima) tahun dan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita sebesar 4 (empat) +/- 1 (satu) persen. Namun pada kondisi saat ini, Indonesia menghadapi tantangan tantangan yang besar, baik yang bersumber dari eksternal maupun internal. Tantangan eksternal dipicu dari kondisi perekonomian global yang kini tengah mengalami pelemahan dan ketidakpastian.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> OECD, 2012, *Reviews of Regulatory Reform, Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OECD, hlm. 19

<sup>26</sup> Roni Sulistyanto Luhukay, Fungsi Rancangan Undang- Undang Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja Dalam Percepatan Pertumbuhan Ekonomi, Semarang, *Jurnal Meta Yuridis*, Universitas PGRI Semarang, Volume 3 No 1 Tahun 2020, hlm

Dengan adanya pemberian kewenangan yang setralisasi menimbulkan tatatan atau problematika yang yang harus di selesaikan berkaitan masalah otonomi daerah yang diamankan dapat di lakukan secara horizontal kepada departemen sektoral dan secara vertikan kepada pemerintah daerah. Adapun gambaran mengenai undang-undang penanaman modal dan berbagai ketentuan yang memiliki beberapa perubahan substansi seperti hal yang diuraikan di bawah ini.

No	Bidang Materi Muatan	Pasal di dalam UU Cipta Kerja	Peraturan yang dihapus	Substansi Perubahan
1	Persyaratan penanaman modal	Pasal 83	- UU 25/2007 tentang Penanaman Modal - UU 7/1992 tentang Perbankan - UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah - UU 40/1999 tentang Pers	Persyaratan penanaman modal diatur oleh Presiden melalui Peraturan Presiden

Bertolak dari pembangunan semangat birokrasi yang kemudian dibangun oleh undang-undang penanaman modal, maka sangat berpotensi menciptakan suatu lembaga yang superior dengan meletakkan lembaga inferior yang kemudian lembaga inferior tidak memiliki kewenangan dalam pembangunan daerahnya serta hal ini menimbulkan adanya ketidakpercayaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pembangunan sistem desentralisasi yang kemudian diamanahkan oleh undang undang dasar NRI tahun 1945.

Jika bertolak mengenai dari sejarah penerapan penanaman modal yang sentral dengan menggunakan sistem satu atap atau satu pintu sebelumnya sudah pernah diterapkan dalam masa pemerintahan

Megawati Sukarno Putri dapat dilihat dengan lahirnya Kepres No. 20/2004. Akan tetapi hal ini tidak membuahkan hasil dan problematika investasi masih tetap sama dengan hal yang sebelumnya. Terlepas dari ini semua bahwa investasi yang dilakukan dengan sistem sentralisasi sangat tidak relevan jika dikaitkan dengan kondisi saat ini.

Beranjak dari ketentuan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, Nampak bahwa Negara Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberi kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Dalam Negara kesatuan pembagian kewenangan secara vertikal merupakan pembagian kewenangan pemerintahan, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pembagian wewenang pemerintahan tersebut dapat dilakukan dengan cara atribusi maupun delegasi. Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara yang menganut prinsip pemencaran kewenangan secara vertikal, dikenal istilah desentralisasi yakni membagi kewenangan kepada pemerintah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Prinsip ini melahirkan model pemerintah daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraan kewenangan.

Desentralisasi diartikan “penyerahan atau pengakuan hak atas kewenangan untuk mengurus rumah tangga daerah sendiri, dalam hal ini daerah diberi kesempatan untuk melakukan suatu kebijakan sendiri. Pengakuan tersebut merupakan suatu bentuk partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan yang merupakan ciri dari Negara Demokrasi”<sup>27</sup>. “Desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer

---

<sup>27</sup> Maurice Duverger, Dalam Buku Kuntjoro Purbopranoto, Sistem Pemerintahan Demokrasi, Bandung Penerbit Eresco, Cet 3, 1978, Hlm 1

atau orang-orang pada level bawah pada suatu organisasi”<sup>28</sup>. Ten berge mengartikan desentralisasi sebagai suatu penyerahan atau pengakuan hak (mengenai keadaan yang telah dinyatakan) atas kewenangan untuk pengaturan dan Pemerintahan dari badan-badan hukum publik yang rendah atau organ-organ, dalam hal ini diberi kesempatan untuk melakukan suatu kebijaksanaan sendiri.”<sup>29</sup> Hal tersebut sejalan dengan pendapat Rene Seerden dan Frits Stroink yang menyatakan bahwa

*“In a decentralized state, some power is delegated to public authorities or agencies that have legal personality themselves and are not hierarchically subordinated to the central authority. They are self governing”*.<sup>30</sup>

Adanya pertentangan hukum dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Mengenai kaitannya dengan energi dan sumber daya mineral, bidang sektoral menjadi urusan pemerintahan konkuren pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, pengurusan izin usaha pertambangan yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota beralih menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Kemudian dengan lahirnya undang undang penanaman modal memberikan jaminan kewenangan pemerintah pusat menjadi sangat sentralistik. Hal ini dikarenakan lahirnya undang undang

---

<sup>28</sup> Armin, Otonomi, 2016, Sentralisasi Dan Desentralisasi, Di Kutib Dalam buku Emanuel Sujadmiko, Bentuk Hukum Kerjasama Antar Daerah, Surabaya, Revka Petra Media, , hlm 17

<sup>29</sup> Ten Berge, 1999, ,Bahan Penataan Hukum Administrasi, Kerjasama Hukum Indonesia Dengan Belanda, Hlm 16 Di Kutip Dalam Disertasi Emanuel Sujadmiko, Bentuk Hukum Kerjasama Antar Daerah, Surabaya, Universitas Brawijaya Malang.

<sup>30</sup> Rene Seerden Dan Frits Stroink, 2002, Administrasi Law Of The European, Union, Its Member State And The United States, Intersentria Ultgevers Antwerpen, Groningen, Hlm 15 Di Kutip Dalam Disertasi Emanuel Sujadmiko, Bentuk Hukum Kerjasama Antar Daerah, Surabaya, Universitas Brawijaya Malang

penanaman modal yang baru ini meletakkan kewenangan penuh kepada pemerintah pusat.

Setidaknya ada 2 alasan hal tersebut tidak dilimpahkan oleh pemerintah daerah, perubahan kewenangan pemberian Izin Usaha didasari oleh beberapa alasan, yaitu<sup>31</sup>:

- a. Banyak terjadi penyimpangan penyimpangan hukum di bidang perizinan pada tataran pemerintahan Kabupaten/Kota.
- b. Rendahnya jaminan kepastian hukum dan kepastian investasi untuk investor

Dengan adanya permasalahan diatas maka adanya perubahan dalam sistem tatanan birokrasi dengan merubah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Menjadi Undang Undang No 23 Tahun 2014. Menurut Undang Undang 23 Tahun 2014 pasal 13 ayat (2) menerangkan bahwa kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah :

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaanya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

---

<sup>31</sup> Rizkyana Zaffrindra Putri<sup>1</sup>,Lita Tyesta A.L.W, Kajian Politik Hukum Tentang Perubahan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, Jurnal Law Reform, Volume 11, Nomor 2, Tahun 2015 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Hlm 203

Sedangkan pada pasal 14 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. akan tetapi dengan lahirnya kewenangan perizinan yang sentralistik dengan tidak meletakkan kewenangan baik provinsi menunjukkan adanya penguasaan yang besar yang nanti dapat menimbulkan kesewenang-wenangan hukum.

Dengan tidak dilibatkannya pemerintah provinsi atau kabupaten akan memberikan dampak tidak adanya pengawasan kegiatan usaha, keterlambatan pengaturan maupun penurunan pajak daerah tempat usaha dijalankan. Sehingga Tata laksana pengaturan di Undang Undang yang menyangkut kewenangan gubernur dan bupati/walikota menjadi tidak berfungsi karena meletakkan kewenangan sepenuhnya kepada pemerintah pusat<sup>32</sup>.

Setidaknya ada 3 (tiga) dasar pertimbangan yang perlu mendapat perhatian yaitu secara filosofis, yuridis dan sosiologis. Secara filosofis, mengandung ketentuan-ketentuan yang belum sejalan konstitusi yang melukiskan berjalannya suatu negara, antara lain, karena bersifat belum adanya sifat desentralisasi yang di tuangkan dalam konstitusi dengan memberikan kewenangan seluas luasnya pemerintah daerah sesuai dengan amanah konstitusi yang di tuangkan dalam UUD NRI 1945 pasal 18. Secara Yuridis, peraturan perundang undangan tersebut bertentangan dengan prinsip hukum *lex superior derogat legi inferior* dan bertentangan dengan UU No 23 Tahun 2014 dan undang undang sectoral lainnya. Secara sosiologis, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat sebagai bagian dalam

---

<sup>32</sup> Lilis Supriatin dan Suwari Akhmaddhian, Kewenangan Perizinan Usaha Pertambangan Pasca Berlakunya Undang - Undang Pemerintah Daerah (Studi Di Kabupaten Kuningan Provinsi Jawa Barat) Jurnal Unifikasi, Issn 2354-5976, E-Issn 2580-7382 Vol. 04 Nomor 02 Juli 2017, Hlm 74

pergaulan global yang selalu ingin dilibatkan serta menghendaki adanya kewenangan daerah yang mampu menampung dan menjawab aspirasi untuk menghendaki adanya perubahan di daerah tersebut<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Agus Ngadino, Orang Bangsa Indonesia Asli Dalam Perspektif Hukum Kewarganegaraan, jurnal Simbur Cahaya No. 38 Tahun XIII Januari 2009





# BAB VI

---

## PENUTUP

### **A. MERANGKUM KONSEP PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PERPEKTIF NEGARA KESATUAN**

Konstitusi dan UUD NRI 1945 telah memberikan landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Di antara ketentuan tersebut yaitu :

- 1) prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>1</sup> ;
- 2) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan<sup>2</sup>;
- 3) prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945

<sup>2</sup> Pasal 18 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945

<sup>3</sup> Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945

- 4) prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa<sup>4</sup> ;
- 5) prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu<sup>5</sup> ;
- 6) prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil<sup>6</sup> ;
- 7) prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah<sup>7</sup> ;
- 8) prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang<sup>8</sup> ; dan
- 9) prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Dalam pelaksanaan amanah konstitusi diatas regulasi pembatasan kekuasaan dengan sistem desentralisasi simetris dan asimetrik negara kesatuan. desentralisasi merupakan instrument untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka negara kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis (*democratic government*). Dalam konteks UUD 1945, selalu diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional. Ada 2 (dua) hakikat utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu politik sebagai refleksi dari proses demokratisasi dan kesejahteraan.

---

<sup>4</sup> Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI 1945

<sup>5</sup> Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945

<sup>6</sup> Pasal 18 A ayat (2) UUD NRI 1945

<sup>7</sup> Pasal 18 A ayat (1) UUD NRI 1945

<sup>8</sup> Pasal 18 A ayat (1) UUD NRI 1945

Politik akan memposisikan Pemda sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal yang ada pada gilirannya secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan kesejahteraan akan memposisikan Pemda sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan public secara efektif, efisien dan ekonomis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal.

Hakikat tercapainya konsep desentralisasi tidak lepas dari peranan dari penguatan pengaturan UU No 23 tahun 2014 mengenai pembatasan kewenangan pusat yang tidak dapat diatur oleh pemerintah daerah yang meliputi:

- 1) politik luar negeri;
- 2) pertahanan;
- 3) keamanan;
- 4) yustisi;
- 5) moneter dan fiskal nasional; dan
- 6) agama.

Walaupun demikian berbagai regulasi atau UU sektoral yang belum sejalan dengan UU pemerintahan daerah membuat hubungan pemerintah pusat dan daerah kurang harmonis dalam penentuan kebijakan yang tidak strategis berdampak pada sinergitas antara pusat dan daerah..

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki 4 (empat) dimensi penting untuk dicermati, yaitu meliputi hubungan kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan pengawasan. *Pertama*, pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan sangat mempengaruhi sejauhmana Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintahan,

karena wilayah kekuasaan Pemerintah Pusat meliputi Pemerintah Daerah, maka dalam hal ini yang menjadi obyek yang diurus adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda. *Kedua*, pembagian kewenangan ini membawa implikasi kepada hubungan keuangan, Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. *Ketiga*, implikasi terhadap hubungan kelembagaan antara Pusat dan Daerah mengharuskan kehati-hatian mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas yang menjadi urusan masing-masing. *Keempat*, hubungan pengawasan merupakan konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan negara Kesatuan.

Pembagian kewenangan ini tetap tidak dapat lepas dari konsep negara kesatuan yang memiliki ciri khusus dan sangat berbeda dengan konsep negara federal, konsep negara kesatuan tidak menghendaki adanya kewenangan pemerintahan pusat dan pemerintahan yang tidak sama dan tidak sederajat. Kewenangan pemerintah pusat merupakan kewenangan yang paling tinggi dalam konsep negara kesatuan. Kewenangan pemerintahan yang di daerah bersifat tidak langsung sehingga daerah tidak memiliki kewenangan asli, meskipun setiap daerah memiliki kondisi geografis kultur dan kebiasaan yang berbeda tidak menjadikan suatu alasan adanya keleluasan dalam pemberian dan pembatasan pemberian kewenangan meskipun Perkembangan masyarakat tentunya sangat berpengaruh juga dalam pelaksanaan pemerintahan daerahnya, pemilihan kepala daerah, pembentukan organisasi pemerintahan daerah, pelaksanaan pemerintahan desa.

## **B. MEREKLESIKAN PROBLEMATIKA PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF NEGARA KESATUAN**

Problematika munculnya permasalahan pemerintahan daerah tidak lepas dari adanya kewenangan yang tumpah tindih antar instansi pemerintahan dan aturan yang berlaku, baik aturan di tingkat pusat dan/atau peraturan di tingkat daerah<sup>9</sup>. Hal tersebut terutama berhubungan dengan:

- 1) otoritas terkait tanggungjawab pemerintah pusat dan daerah;
- 2) kewenangan yang didelegasikan dan fungsi-fungsi yang disediakan oleh Departemen kepada daerah; dan
- 3) kewenangan yang dalam menyusun standar operasional prosedur bagi daerah dalam menterjemahkan setiap peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>10</sup>

Pembatasan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah sangat beralasan mengingat Banyaknya urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota tidak diikuti dengan kemampuan dan jumlah sumber daya manusia (SDM) aparatur yang tersedia. Terbatasnya kualitas dan jumlah SDM aparatur merupakan masalah utama yang dihadapi oleh kabupaten/kota sangat dirasakan dalam pelayanan maupun dalam pengelolaan keuangan daerah. Disisi lain peran dan fungsi Gubernur sebagai wakil pusat pun tidak berjalan efektif, sehingga SDM aparatur tidak dapat didistribusikan secara merata kepada kabupaten/kota diprovinsinya.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 22-23

<sup>10</sup> Ibid., hlm 23

<sup>11</sup> Yappika, 2006; disadur dari “ Laporan akhir sosialisasi Pemahaman& Sosialisasi Penyusunan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat & Daerah” , Tahun 2006., Kementerian Negara PAN berkerjaama dengan Pusat Kajian Administrasi Daerah dan Kota FISIP UI

Tidak berjalannya fungsi desentralisasi juga dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang meliputi faktor kultur, kondisi geografi suatu wilayah dan berbagai aspek politik dan kepentingan lainnya. Berbagai indikasi di atas sangat mempengaruhi berbagai kebijakan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi khusus, hal ini dapat dilihat dengan lahirnya berbagai perda yang bertentangan dengan konsep negara kesatuan. Ancaman pembentukan perda yang bertentangan dengan konsep negara kesatuan juga dapat dilihat di berbagai daerah khususnya daerah yang mendapatkan otonomi khusus maupun otonomi daerah. Meskipun demikian otonomi yang hari ini dirasakan tidak sejalan dengan perjuangan runtuhnya orde baru, berbagai alasan di atas dapat dijadikan alasan mendasar melemahnya kewenangan pemerintah daerah dapat dilihat dengan berbagai kewenangan UU sektoral yang lebih cenderung sentralistik.

Pengaturan kewenangan ini dilakukan sesuai regulasi yang ada mengingat dapat mempengaruhi tataran konstruksi dalam penataan hubungan pusat dan daerah dimasa yang akan datang diarahkan pada dua hal, yaitu: pertama, dalam praktek di Negara-negara kesatuan model pembagian kewenangan yang dianut adalah berdasarkan fungsi. Titik berat fungsi mengatur yang bersifat nasional dilakukan oleh pusat. Sedangkan daerah provinsi dan kabupaten/kota mengatur sesuai tingkat kewenangan yang dimilikinya. Selaras dengan kewenangan yang dimiliki, fungsi mengurus dilakukan oleh masing-masing tingkatan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Akan tetapi hal ini tidak sejalan adanya Ketidakjelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang berakibat pada perbedaan interpretasi, tumpang tindih, dan tarik-menarik kewenangan antar level pemerintahan (pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pemerintah daerah provinsi dengan kabupaten/kota). Kerancuan yang terjadi menyusul model susunan pemerintahan yang menempatkan provinsi sebagai daerah

otonom sebagaimana kabupaten/kota, padahal wilayah provinsi meliputi wilayah kabupaten/kota, dan pada saat bersamaan juga merupakan wakil pemerintah pusat di daerah. Situasi pembuatan kebijakan desentralisasi/otonomi daerah yang cenderung terpecah-pecah sehingga menghasilkan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan atau tidak tepat sasaran, baik dalam lingkup nasional maupun lokal. Kecenderungan pemerintah nasional tidak melakukan penyesuaian kelembagaan dengan rezim desentralisasi secara maksimal sehingga yang terjadi berpotensi terjadinya “pembengkakan” struktur kelembagaan di pusat<sup>12</sup>.

Mengenai lemahnya SDM yang dimiliki oleh pemerintah daerah seyogyanya pemerintah pusat dan lembaga legislatif dapat membuat regulasi dan kebijakan mengenai klasifikasi menjadi kepada daerah dan aparatur sipil di daerah serta memberikan kewajiban pelatihan guna peningkatan kualitas yang dimiliki daerah untuk dapat menjadi daerah otonomi yang mandiri dan mampu mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan amanah konstitusi dan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

Berbagai bentuk kelemahan pemerintah daerah tidak dapat dijadikan sebagai perangkat mutlak desentralisasi tidak dijalankan secara sepenuhnya, setidaknya ada 5 (lima) indikator yang perlu menjadi pertimbangan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan secara sepenuhnya, antara lain:

- 1) Upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di daerah.
- 2) Upaya untuk memperlancar pelaksanaan pembangunan, khususnya di daerah.

---

<sup>12</sup> Sidik, Machfud. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai Pelaksanaan Desentralisasi fiskal (Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia). Makalah pada seminar Setahun Implementasi Kebijaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia, Yogyakarta 13 Maret 2002

- 3) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokratisasi pemerintahan.
- 4) Meningkatkan keadilan dan pemerintaan dalam berbagai dimensi kehidupan<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ace Hasan, Materi kuliah mengenai konsep desentralisasi dan otonomi daerah, <https://ace-hasan.com/Materi-kuliah/1%20Konsep%20Desentralisasi%20dan%20Otonomi%20Daerah.pdf> diakses pada tanggal 23 agustus 2022, pukul 17:20 wib.



---

## DAFTAR PUSTAKA

- Victor Situmorang, Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah, Jakarta, sinar grafika 1994,
- OE. Utrecht, Pengantar Dalam Hukum Indonesia, (Jakarta: Ichtiar, 1966.
- Bayu Surianingrat, Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia, Suatu Analisa, (Jakarta: Dewaruci Press, 1981.
- Philip Mawhood, Local Government in the Third World, (Chicester, UK: John Wisley and Sons, 1983.
- Joeniarto, Perkembangan Pemerintahan Lokal, Jakarta: Bumi Aksara, 1992
- Irawan Sujito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990
- Amrah Muslimin, Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah, (Bandung: Alumni, 1986.
- Pheni Chalid, Otonomi Daerah, Jakarta : Kemitraan, 2005

- Syamsuddin haris. Desentralisasi dan otonomi daerah. Jakarta. LIPPI pres. 2007.
- Saiman . Politik Perbatasan. Inteligencia Media: Malang. 2017.
- Josef Riwu Kaho, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada. 1997.
- Domai, Desentralisasi: Paradigma Baru dalam Pemerintah Lokal dan Hubungan antar Pemerintah Daerah, Malang, UB Pers, 2011.
- Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problemetika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2015, Cet 1.
- Siswanto Sunarno, "*Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*", Jakarta, Sinar Grafika, 2006, Cetakan Pertama,
- Gde Pantja Astawa, *Memahami Ilmu Negara Dan Teori Negara*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada,2008.
- Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih Dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi 4, Bandung, Universitas Parahyangan 2000,
- H. Salim Hs, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Jakarta PT Raja grafindo Persada.
- Hendratno, Edie Toet. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme*. Graha Ilmu. Yogyakarta. 2009.
- H. Salim Hs, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Jakarta PT Rajagrafindo Persada,
- Steven Yohanes Kambey, *Pembagian Urusan Pemerintahan Dibidang Kesehatan*, Jurnal Hukum Universitas Tadulako.2016.

- H. Salim Hs, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Jakarta PT Rajagrafindo Persada
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Galia Indonesia, 1984,
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, 2007, Penerbit Ghalia Indonesia,
- Sirajudin dan Winardi, *Dasar- Dasar Hukum Tata Negara*, Malang, 2015, Setara Pers,
- Eddy Asnawi, dkk, *Otonomi Khusus Terhadap Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Analisis Hukum (JAH), Vol. 4 No. 2 September 2021.
- Ildi Isra, *Desentralisasi Asimetri Di Indonesia Kajian Dari Aspek Konstitusi*, Dalam Faisal Santiago Dan Ninuk Triyanti (Edt), *Hukum Indonesia Dari Berbagai Perspektif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2014,
- Al Chaidar Zulfikar Salahudin Dan Herdi Sahrasad, *Federasi Atau Disintegrasi*, Jakarta, Madani Press, 2000,
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Penerbit Liberty, Cetakan Ke 3,
- M Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik Dan Perundang Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung, Alumni, 1983,
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Ke 7, Jakarta, 2010,
- Moh.Kusnadi Dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1995,
- Edie Hedratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi Dan Federalisme*, Jakarta, Graha Ilmu Dan Universitas Pancasila Press, 2009
- Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah Politik Lokal Dan Beberapa Isu Terseleksi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009,

Joseph Rudolph., Jr “Federation”. Dalam International Encyclopedia of Government and Politics. Vol. 1 yang diedit Frank N. Magill. Singapura : Toppan 1996, hlm. 467. Lihat dalam Syamsul Rizal Panggabean. Komparasi Konsep Bentuk Negara dan Negara Federasi Dalam Pembangunan Politik di Indonesia. Yang diselenggarakan atas kerjasama FH-UGM KRHN.LBKHI dan Augustinus Hutajulu, SH, CN & Associate. 31 Oktober 1998,

Andi A. Mallarangeng & M. Ryaas Rasyid, Otonomi dan Federalisme Dalam Buku Federalisme Untuk Indonesia, (1999), Jakarta : Penerbit Kompas,

Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (2007), Buana Ilmu Populer, Jakarta,

Syamsul Rizal Panggabean. “Komparasi Konsep Bentuk Negara Kesatuan dan Negara Federasi Dalam Pembangunan Politik di Indonesia. “Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Membangun Indonesia Baru: Suatu Pendekatan Konstitusional dan politik. Diselenggarakan atas kerjasama FHUGM, KHRN, LBKHI, dan Augustinus Hutajulu, SH, CN & Associate, Yogyakarta. 31 Oktober 1998,

Indah Sari, *Federal Versus Kesatuan: Sebuah Proses Pencarian Terhadap Bentuk Negara Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara – Fakultas Hukum Universitas Suryadarma, Volume 5 No.2, Maret 2015,

Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah, Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, JH lus Quia lustum, volume 26 no 2 tahun 2019,

- Bonar Simorangkir dkk., *Otonomi atau Federalisme*, Cetakan Kesatu, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005.
- Sholikin, A., & Abdul Gaffar Karim, M. A. (2015). *Deviasi Sikap Politik Elektoral Muhammadiyah Antara Pusat Dan Daerah (Studi Kasus Sikap Politik Elite Muhammadiyah Pada Pilihan Presiden 2014 Dan Pilkada 2010 Di Sleman Dan Maros)*. Universitas Gadjah Mada,
- Ali Zavi Nazarudin dan Reny Yulianti, *Otonomi Daerah dan Negara Federasi*, MADANI Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan Vol 10 No. 1 2018 (53-63) ISSN 2085-143X,
- Enny Nurbaningsih, *Problematikan Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi Mengatur Wewenang Otonomi Luas*, Depok, Raja Grafindo Persada, 2019, Cetakan Pertama,
- Philipus M Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga,
- Sirajudi Dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah Sejarah Asas Kewenangan Dan Pengawasan Pemerintah Daerah*, Malang, 2016, Setara Press,
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, Bogor, 2007, Penerbit Ghalia Indonesia,
- Sirajudin Dan Winardi, *Dasar- Dasar Hukum Tata Negara*, Malang, 2015, Setara Pers,
- Agung Djojosoekarto Dkk, *Kinerja Otonomi Khusus Papua*, Jakarta, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan Di Indonesia, 2008.

- Irfan Ridwan Maksum, *Otonomi Yogyakarta*, Jakarta, Dalam Aloysius Soni Bl De Rosari (Editor) *Monarki Yogya Inkonstitusional*, Kompas, 2011,.
- Djohermansyah Djohan, *Desentralisasi Asimetrik Dan Masa Depan Di Indonesia, Kasus Aceh Dan Papua*, Paper Dipresentasikan Dalam Seminar Nasional Aipi Di Manado, 15 Agustus 2007.
- Jacques Bertrand, *Nationalism And Ethnic Conflict In Indonesia*, University Of Toronto Canada, Cambridge University Pers, 2014, Hlm 185. Dikutip Kembali Oleh Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah Politik Lokal Dan Beberapa Isu Terseleksi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009..
- Dewi Fortuna Anwar, *Human Security, An Intractable Problem In Asia*, 2001, Dikutip Kembali Oleh Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah Politik Lokal Dan Beberapa Isu Terseleksi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009.
- Jakobus Perviddy Solosa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabatrakyat Papua Di Dalam Nkri*, Jakarta, Sinar Harapan, 2005, Hlm 55
- Reiner Baubock, *United In Misunderstanding Asymetry In Multinational Federalism*, Di Kutib Dalam Jakobus Perviddy Solosa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabatrakyat Papua Di Dalam Nkri*, Jakarta, Sinar Harapan, 2005.
- Cornelis Lay, *Desentralisasi Asimetrik Bagi Indonesia*, Makalah Yang Dipresentasikan Dalam Seminar Nasional, *Menata Ulang Desentralisasi Dari Perpektif Daerah*, Yang Di Selenggarakan Olehprogram Pasca Sarjana Ilmu Politik Fisipol Ugm, Yogyakarta, 25 Januari 2010..

- Jacobus Perviddya Solossa, *Otonomi Khusus Papua, Mengangkat Martabat Rakyat Papua Di Dalam Nkri*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2006,
- M. Hamdan Basyar (Editor)., Aceh Baru: Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi, P2P-LIPI kerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 200S.
- Bambang Kesowo, “Sekali Lagi, Status Jakarta”, Kompas, Rabu, 23 Januari 2013
- Budiman Tanuredjo (Editor). Jakarta Memilih Pilkada dan Pembelajaran Demokrasi, Kompas, Jakarta, 2007.
- John D. & Chatherine T, *Affirmative Action: A Global Perspective*, Global Rights Partners For Justice, Macathur Foundation, 2005.
- Elmas Yuliantri, *Affirmative Action Hak Asasi Manusia (Ham) Dalam Pemberdayaan Perempuan Di Papua Oleh Tesis*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan 2020,
- Ihromi, T.O, Irianto, S. dan Luhulima, A.S. (penyunting)., 2000, *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita*, Bandung: Penerbit Alumn.
- Fachruddin. 2016. *Membangun Otonomi Daerah Memperkuat NKRI*, Tangerang Selatan: Serat Alam Media.
- Abdullah, H. Razali. 2011. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 1
- Widjaja, Haw. 2008. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,
- Widjaja, Haw. 2011. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

- Altianua Uamang, Cakti Indra Gunawan dan Cahyo Sasmito, Implementasi Otonomi Khusus Provinsi Papua Dalam Ketahanan Wilayah Nkri Di Pemerintah Kabupaten Mimika (Studi Pada Pengelolaan Dana Desa Distrik Jila Tahun 2016-2017 Magister Administrasi Publik, Universitas Tribhuwana Tunggadewi, Reformasi ISSN 2088-7469 (Paper) ISSN 2407-6864 (Online) Volume 8 Nomor 1 (2018).
- Rusdianto., *Prinsip Kesatuan Hukum Nasional Dalam Pembentukan Produk Hukum Pemerintah Daerah Otonomi Khusus Atau Istimewah*, Surabaya, Disertasi Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2016.
- Ahmad Nurmandi, *Perubahan Perpektif Pemerintahan Dan Implementasinya, Dalam Abdul Gafar Karim (Edt) Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar Bekerjasama Dengan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003.
- B.P.Paulus, *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945, Khususnya Kewarganegaraan Peranakan Tionghoa*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1983,
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta: Rajawali, 2009, hlm. 115.
- Y. Sari Murti Widiyastuti, *Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta, 2007,
- Hamdan Zoelva, 2014, *Orasi Ilmiah pada Wisuda Pascasarjana, Sarjana, dan Diploma*, Universitas Islam As-Syafi'iyah, Jakarta, 26 Maret 2014, Roni Sulistyanto Luhukay, *Indenpendensi Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945 Dan Relevansinya Bagi Penegakan Hukum Berkeadilan*, Jurnal Jurisprudentie UIN Alauddin Makassar, Volume 6 No 1 Juni 2019,.

- Roni Sulistyanto Luhukay, *Karakteristik Tanggung Gugat Perusahaan Terhadap Lingkungan Dalam Menciptakan Kesejahteraan Rakyat*, Jurnal Meta Yuridis Universitas PGRI Semarang, Volume 2 No 1 Tahun 2009, Hlm 26.
- Lukman Santoso Az, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problemetika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, , Cet 1, hlm 1.
- Siswanto Sunarno, 2006, “*Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*”, Jakarta, Sinar Grafika
- Roni Sulistyanto Luhukay, Abdul Kodir Jailani, *Penataan Sistem Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mendukung Pengutan Konstitusi Ekonomi Indonesia*, Jurnal Jatiswara, Universitas Mataram Lombok, Volume 34 No 2 Juli 2019,
- Lilik Pudjiastuti, *Prinsip Hukum Pengaturan Perizinan Kefarmasian*, Disertasi Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2013,
- Prajudi Atmosudirjo, 1983, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia,
- K.C Wheare F.B.A, 1975, *Modern Constitution*, London, Oxford University Pers.,
- Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Penerbit Ghalia Indonesia,
- Sirajudin dan Winardi, 2015, *Dasar- Dasar Hukum Tata Negara*, Malang, Setara Pers,
- OECD, 2012, *Reviews of Regulatory Reform, Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OECD
- Roni Sulistyanto Luhukay, *Fungsi Rancangan Undang- Undang Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja Dalam Percepatan Pertumbuhan Ekonomi*, Semarang, Jurnal Meta Yuridis, Universitas PGRI Semarang, Volume 3 No 1 Tahun 2020.

- Maurice Duverger, Dalam Buku Kuntjoro Purbopranoto, Sistem Pemerintahan Demokrasi, Bandung Penerbit Eresco, Cet 3, 1978
- Armin, Otonomi, 2016, Sentralisasi Dan Desentralisasi, Di Kutip Dalam buku Emanuel Sujadmiko, *Bentuk Hukum Kerjasama Antar Daerah*, Surabaya, Revka Petra Media, , hlm 17
- Ten Berge, 1999, ,Bahan Penataan Hukum Administrasi, Kerjasama Hukum Indonesia Dengan Belanda, Hlm 16 Di Kutip Dalam Disertasi Emanuel Sujadmiko, *Bentuk Hukum Kerjasama Antar Daerah*, Surabaya, Universitas Brawijaya Malang.
- Rene Seerden Dan Frits Stroink, 2002, *Administrasi Law Of The Eurupean, Union, Its Member State And The United States*, Intersentria Ultgevers Antwerpen, Groningen, Hlm 15 Di Kutip Dalam Disertasi Emanuel Sujadmiko, *Bentuk Hukum Kerjasama Antar Daerah*, Surabaya, Universitas Brawijaya Malang
- Rizkyana Zaffrindra Putri<sup>1</sup>,Lita Tyesta A.L.W, *Kajian Politik Hukum Tentang Perubahan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara*, Jurnal Law Reform, Volume 11, Nomor 2, Tahun 2015 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro,
- Lilis Supriatin dan Suwari Akhmaddhian, *Kewenangan Perizinan Usaha Pertambangan Pasca Berlakunya Undang – Undang Pemerintah Daerah (Studi Di Kabupaten Kuningan Provinsi Jawa Barat)* Jurnal Unifikasi, Issn 2354-5976, E-Issn 2580-7382 Vol. 04 Nomor 02 Juli 2017.
- Agus Ngadino, Orang Bangsa Indonesia Asli Dalam Perspektif Hukum Kewarganegaraan, jurnal *Simbur Cahaya* No. 38 Tahun XIII Januari 2009

Wong Solo DI Belantara Jakarta”, Tempo, 27 Januari 2013.

Reynold Simandjuntak, Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional, <https://media.neliti.com/media/publications/53875-ID-sistem-desentralisasi-dalam-negara-kesat.pdf>, jurnal de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum, Volume 7 Nomor 1, Juni 2015

Dikutib dalam Repository Univeritas Brawijaya Malang, <http://repository.ub.ac.id/id/eprint/8704/2/BAB%20II.pdf>, diakses pada hari senin 15 agustus 2022,pukul 16:00 wib.

Pengertian desentralisasi menurut para ahli, [https://www.academia.edu/39802807/Pengertian\\_Desentralisasi\\_Menurut\\_Para\\_Ahli](https://www.academia.edu/39802807/Pengertian_Desentralisasi_Menurut_Para_Ahli), diakses pada hari senin 15 agustus 2022,pukul 16:00 wib

Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Daftar pemerintah daerah yang mulai berlakukan karantina wilayah cegah corona, <https://news.detik.com/berita/d-4957221/ini-daftar-pemda-yang-mulai-berlakukan-karantina-wilayah-cegah-corona/2> di akses pada tanggal 5 april 2020, pukul 18:02 wib

Fahmi Ramadhan Firdaus, *Lockdown dan Urgensi Peraturan Pemerintah*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Selasa, 31 Maret 2020 06:35 WIB, <https://kolom.tempo.co/read/1325840/lockdown-dan-urgensi-peraturan-pemerintah/full&view=ok>, diakses pada tanggal 1 april 2020, pukul 16:30.

Soemantri, Sri. 1981. Pengantar Perbandingan Antarkhukum Tata Negara. Jakarta: CV Rajawali dan Budiardjo, Miriam. 2007. Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, dikutip dalam Artikel ini telah tayang di [Kompas.com](http://Kompas.com) dengan judul “Perbedaan Negara

Kesatuan dan Negara Federal”,<https://nasional.kompas.com/read/2022/02/28/01450081/perbedaan-negara-kesatuan-dan-negara-federal.diakses>, diakses pada 17 agustus 2022 pukul 15:30 wib.

- Suharyo, Special Autonomy in Aceh and Papua in the Middle of Corruption Phenomenon, A Law Enforcement Strategy, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol.18 No.3, September 2018, hlm 305
- Hogg, M. A., & Reid, S. A. (2006). Social identity, self-categorization, and the communication of group norms. *Communication Theory*, 16(1), hlm 7
- Laporan Kinerja Dan Rekomendasi, Tim Pemantau DPR RI Mengenai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh 2015 – 2019, DPR RI 2019, Belum Diterbitkan
- Khotman Annafie, Kelembagaan Otonomi Khusus (Otsus) Dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Jurnal Ilmu Pemerintahan & Kebijakan Publik, Vol. 3 No. 2 Juni 2016, hlm 305
- Tusyakdiah, Nyimas Halimah. 2012. “Geopolitik Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta”. Diakses dari [http://www.academia.edu/4102322/Otonomi\\_Daerah\\_Istimewa\\_Yogyakarta](http://www.academia.edu/4102322/Otonomi_Daerah_Istimewa_Yogyakarta)
- Tempo, “Penyaluran Dana Keistimewaan D.I Yogyakarta Seret, Program Macet” diakses dari <http://www.tempo.co/read/news/2014/04/23/058572754/Penyaluran-Dana-keistimewaan-D.I-Yogyakarta-Seret-Program-Macet>
- Hamengku Buwono X, Yogyakarta Menyongsong Peradaban Baru, mpaikan dalam pemaparan Visi, Misi & Program Calon Gubernur DIY Tahun 12-2017, Rapat Paripurna DPRD DIY, Yogyakarta, 21 September 2012, Hlm. 153

Naskah Akademik Perubahan UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, Biro Hukum Provinsi DKI Jakarta, 2006. \* Lihat Pasal 27 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004

Laporan Utama, “Program Jokowi-Ahok untuk Jakarta”, Gatra, 3 Oktober 2012, Hlm. 15,

Muridan S. Widjojo, *Perempuan Papua Dan Peluang Politik Di Era Otsus Papua*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Masyarakat Indonesia, Vol. 38, No. 2, Desember 2012. Hlm 318

Nur Rohim, *Optimalisasi Otonomi Khusus Papua Dalam Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Guna Meredam Konflik dan Kekerasan*, dalam jurnal Fiat Justisia Jurnal Hukum, Volume 8 No.1, Januari-Maret 2014, Hlm. 86

Perlindungan orang asli papua yang di maksud adalah Perlindungan hak hidup orang Papua di Tanah Papua yaitu suatu kualitas kehidupan yang bebas dari rasa takut, serta terpenuhi seluruh kebutuhan jasmani dan rohaninya secara baik dan proporsional; Perlindungan hak-hak orang Papua untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat dan aspirasinya; Perlindungan hak-hak orang Papua untuk terlibat secara nyata dalam kelembagaan politik dan pemerintahan melalui penerapan kehidupan berdemokrasi yang sehat; Perlindungan kebebasan orang papua untuk memilih dan menjalankan ajaran agama yang diyakininya, tanpa ada penekanan dari pihak manapun; dan Perlindungan kebudayaann dan adat istiadat orang Papua.

Anis Fuad, Dapatkah Waria Menjadi Pelayan Publik, Menimbang Kebijakan Tindakan Afirmatif Untuk Golongan Transgender, Program Studi Administrasi Negara, Fisip Universitas Sultan Agung Tirtayasa, Diakses Dari [Akhiniez@gmail.Com](mailto:Akhiniez@gmail.Com)



# PROFIL PENULIS

Nama : Roni Sulistyanto Luhukay SH,.MH  
Tempat, tanggal lahir : Bojonegoro, 22 September 1991  
Jenis Kelamin : Laki-Laki  
Alamat lengkap : Nanggulan Kulon Progo  
Email : roniluhukay22@gmail.com  
Pekerjaan : Dosen Fakultas Hukum  
(Pengampus Mata Kuliah Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pemerintahan Daerah, Ilmu Negara, Politik Hukum, Filsafat Hukum, hukum lingkungan, kebijakan hukum, hukum kepartaian dan pemilu dan Pengantar Ilmu Hukum)  
Asal daerah : Ambon (domisili KTP Mimika Papua)  
Institute : Universitas Widya Mataram  
Pendidikan formal : SD Inpres Sempan barat Mimika Baru, Mimika Papua  
SMP Negeri 2 Mimika Baru, Mimika Papua  
SMA Negeri 1 Mimika baru, Mimika Papua  
S1 FH UPN Veteran Jawa Timur  
S2 FH Universitas Sam Ratulangi Manado Sulawesi Utara  
Sedang Melanjutkan Studi S3 di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya

## Riwayat Penelitian Penulis

Roni Sulistyanto Luhukay, Indenpendensi Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945 Dan Relevansinya Bagi Penegakan Hukum Berkeadilan, Jurnal Jurisprudentie UIN Alauddin Makassar, Volume 6 No 1 Juni 2019 (Terindeks Sinta 4)

Roni Sulistyanto Luhukay, Karakteristik Tanggung Gugat Perusahaan Terhadap Lingkungan Dalam Menciptakan Kesejahteraan Rakyat, Jurnal Meta Yuridis Universitas PGRI Semarang, Volume 2 No 1 Tahun 2009. (Terindeka Sinta 5)

Roni Sulistyanto Luhukay, Tanggung Jawab PT Freeport Indonesia Terhadap Penanganan Kerusakan Lingkungan Akibat Pertambangan Di Kabupaten Mimika Papua, Lex Et Societatis Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Volume IV Nomor 2 Maret 2016, (terindek Google Scholar)

Roni Sulistyanto Luhukay, Abdul Kodir Jailani, Penataan Sistem Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mendukung Pengutan Konstitusi Ekonomi Indonesia, Jurnal Jatiswara, Universitas Mataram Lombok, Volume 34 No 2 Juli 2019. (Terindeks Sinta 5)

Roni Sulistyanto Luhukay, Fungsi Undang- Undang Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja Dalam Percepatan Pertumbuhan Ekonomi, Semarang, Jurnal Meta Yuridis, Universitas PGRI Semarang, Volume 3 No 1 Tahun 2020. (Terindeks Sinta 5)

Roni Sulistyanto Luhukay, dan Rachma Dewi, Sentralisasi Kewenangan Perizinan Usaha Pemerintah Pusat Dalam Undang Undang Mineral Dan Batu Bara, Jurnal Al Adl Kendari, Fakultas Syariah IAIN, Volume 13 No 2 Juli

2020. ( Terindeks Sinta 5)

Roni Sulistyanto Luhukay dan Hartanto, Urgensi Penerapan Local Lockdown Guna Pencegahan Penyebaran Covid 19 Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Jurnal Adil Nniversitas Ngudi Waluyo Semarang, Volume 2 Nomor 2 Agustus Tahun 2020. (terindek Google Scholar)

Teguh Imam Sationo dan Roni Sulistyanto Luhukay, Pertanggungjawaban Hukum Pembebasan Bersyarat Narapidana Sebagai Upaya Pencegahan Covid 19, Jurnal Meta Yuridis Fakultas Hukum Universitas PGRI Semarang, Volume 3 Nomor 2 Tahun 2020. (Terindeks Sinta 5)

Roni Sulistyanto Luhukay, Prioritas Kebijakan Ekonomi Dan Kesehatan Di Massa Pandemic Covid 19, Jurnal Restorative Justice, Fakultas Hukum Universitas Mussamus Merauke Papua, Volume 4 Nomor 2, November 2020. (Terindek Sinta 5)

Roni Sulistyanto Luhukay, Refleksi Atas Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Local, Jurnal Legalitas Program Magister Fakultas Hukum Universitas Batanghari, Vol 12, No 2 (2020), (Terindek Sinta 5)

Roni Sulistyanto Luhukay, Penghapusan Izin Lingkungan Kegiatan Usaha Dalam Undang Undang Omnibus Law Cipta Kerja, Jurnal Meta Yuridis Fakultas Hukum Universitas PGRI Semarang, Vol 4, No 1 (2021), (Terindek Sinta 5)

Fifink Praiseda Alviota, Roni Sulistyanto Luhukay, Memaknai Bantuan Hukum Bagi Korban Kejahatan Korporasi, jurnal Ilmu Hukum Qisti Universitas Wahid Hasyim, Vol 14, No 1 (2021), (Terindek Sinta 5)

Roni Sulistyanto Luhukay, Memaknai Pemanfaatan Hutan Dalam Menjamin Kelestarian Lingkungan Hidup Di Provinsi

Papua, Jurnal Hukum dan Bisnis (Selisik), program magister fakultas hukum universitas Pancasila, Vol 7 No 1 (2021): Juni 2021, (Terindek Sinta 5)

Roni Sulistyanto Luhukay,. Pemenuhan Jaminan Kesehatan Oleh Perusahaan Dalam Perpektif Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2013. Jurnal Ilmiah Living Law, volume 13 nomor (2) (2021) (Terindeks Sinta 4).

Roni Sulistyanto Luhukay, Refleksi atas Perlindungan Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, Jurnal Pro Patria, Universitas Banten Jaya, Volume 4 Nomor 2 Agustus 2021, (Terakreditasi Sinta 5)

Roni Sulistyanto Luhukay, Konsekuensi Hukum Terhadap Vaksinasi Dalam Perpektif HAM, ol. 5 No. 2 (2021): Lex Journal : Kajian Hukum & Keadilan (terindek Google Scholar)

Roni Sulistyanto Luhukay, Pengusahaan Sumber Daya Alam dengan Persetujuan Masyarakat Adat, Vol 6, No 1 (2022), (Terakreditasi Sinta 6)

## **Riwayat Pengabdian Masyarakat**

Sosialisasi Terhadap Masyarakat Terkait Pentingnya Menjaga Lingkungan Hidup Di Tepus Gunung Kidul DIY 2018.

Sosialisasi Peranan Pemuda Desa Dalam Menciptakan Keamanan Di Desa Srimatani Piyungan Bantul DIY 2019.

Sosialisasi Upaya Pemerintah Dalam Mencerdaskan Kehidupan Bangsa Melalui Beasiswa KIP Se Klasis GPI Mimika Papua 2020.

Sosialisasi Mengenai Pentingnya Membangun Atlit Muda Taekwondo Yang Memahami Nilai Nilai Hukum Dalam Mencegah

Tindakan Kekerasan Di Tengah Masyarakat, Pengurus Besar Taekwondo DIY, 2021.

Menjadi pengurus Jurnal Widya Pranata 2021-2024 Sebagai Managing Editor yang terakreditasi Sinta 5.

## **Riwayat Penulisan Buku**

Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Hukum Dalam Perspektif Keadilan, Penerbit Lintang Pustaka Utama, ISBN 978-623-7514-00-8, Yogyakarta tahun 2019.

Buku Chapter Mengenai Penegakan Hukum Di Massa Pandemic Covid 19, Tahun 2020

## **Kegiatan penunjang**

Aktif di Bidang Riset dan Penelitian

Pelatih Debat Mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram

Pelatih UKM Tae Kwon Do Basusena Universitas Widya Mataram

Pembina Penelitian Mahasiswa dan Dosen di Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram

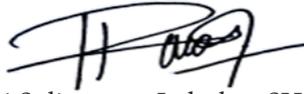
Anggota Pusat Studi HAM dan Humaniter Universitas Widya Mataram

Reviewer Eksternal Jurnal Jurisprudentie UIN Alaudin Makassar

Reviewer jurnal Meta Yuridis Fakultas Hukum Universitas PGRI Semarang.

Editor jurnal internasional Journal of Human Rights, Culture and  
Legal System, Lembaga Contrarius Indonesia.

Yogyakarta, Agustus 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roni Sulistyanto', written in a cursive style.

Roni Sulistyanto Luhukay SH.,MH



UNIVERSITAS WIDYA MATARAM YOGYAKARTA  
**FAKULTAS HUKUM**  
Terakreditasi B SK BAN-PT No. 2583/SK/Akred/S/VIII/2017

Website: [www.widyamataram.ac.id](http://www.widyamataram.ac.id), email: [fn.uwmy@gmail.com](mailto:fn.uwmy@gmail.com)

**SURAT TUGAS**

No: 72 /ST-DK/FH-UWM/III/2022

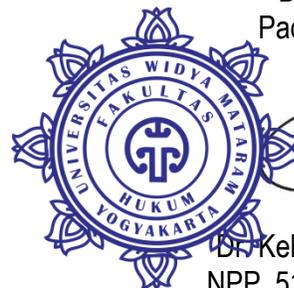
Yang bertanda tangan di bawah ini, Dekan Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram, menugaskan kepada seluruh Dosen yang tersebut di bawah ini:

- 1 Anindita, SH., M.Kn. 510 810 252
- 2 Arvita Hastarini, SH., M.Kn. 510 810 253
- 3 Asma Karim, SH., MH. 510 810 321
- 4 Bagus Anwar Hidayatulloh, SH., MH., M.Sc. 510 810 251
- 5 Cunduk Wasiati, SH., M.Hum. 510 810 180
- 6 Dr. Aida Dewi, SH., MH. 510 810 245
- 7 Dr. Kelik Endro Suryono, SH., M.Hum. 510 810 117
- 8 Dr. Muhammad Zaki Sierrad, SH., CN., MH. 510 810 173
- 9 Dr. Murdoko, SH., MH. 510 810 244
- 10 Edy Chrisjanto, SE., SH., MH. 510 810 263
- 11 Elza Qorina Pangestika, SH., MH. 510 810 322
- 12 Erna Tri Rusmala Ratnawati, SH., M.Hum. 510 810 181
- 13 Fifink Praiseda Alviolita, SH., MH. 510 810 331
- 14 Fuad, SH., MH., M.Kn. 510 810 315
- 15 Gusti Fadhil Fithrian Luthfan, S.Sy., MH. 510 810 332
- 16 Hartanto, SE., SH., M.Hum. 510 810 230
- 17 Laili Nur Anisah, SH., MH. 510 810 316
- 18 Muhamad Rusdi, SH., M.Hum. 510 810 264
- 19 Roni Sulistyanto Luhukay, SH., MH. 510 810 317
- 20 Said Munawar, SH., MH. 510 810 223
- 21 Suyikati, SH., M.Kn. 510 810 239
- 22 Teguh Imam Sationo, SH., M.Sc. 510 810 229

Untuk melaksanakan kegiatan Pengembangan **Program Kuliah / Bahan Kuliah, Buku Ajar, Penelitian, & Pengabdian Masyarakat**, sesuai dengan bidang masing-masing pada Semester Gasal & Genap Tahun Akademik 2021/2022.

Demikian Surat Tugas ini dibuat untuk dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Dikeluarkan di : Yogyakarta  
Pada tanggal Februari 2022  
Dekan,



Dr. Kelik Endro Suryono, SH., M.Hum  
NPP. 510 810 117